

Masteruppsats i offentlig förvaltning [VT13]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Emelie Arnesson 860720

Handledare: Anna Cregård

Examinator: Patrik Zapata

”Förut sa man att h*n var kommunchef – nu är h*n kommunchef.”

- Om kommunchefens funktion och makt i en kommun med BUF-organisation

Förord

För det första vill jag tacka min handledare Anna Cregård för kloka synpunkter och uppmuntrande ord. Jag vill även tacka mina informanter som visade intresse för studien och avsatte tid för att svara på mina frågor. Sist men inte minst vill jag framföra tack till Kerstin Arnesson, Bo Arnesson, Christopher Holmberg och David Svensson för era kommentarer och korrekturläsning, samt till Daniela Fjellman för pepp under terminen.

Göteborg, maj 2013
Emelie Arnesson

Sammanfattning

En trend i svenska kommuners organisationsförändringar är avskaffandet av traditionella verksamhets- och facknämnder och en övergång till en så kallad BUF-organisation (**B**eredningar – **U**tan **F**acknämnder). Organisationsförändringarna innebär att nämndernas ansvar för ekonomi och verkställande av kommunfullmäktiges beslut förs över till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen ansvarar därmed i princip för hela kommunens verksamhetsdrift. Bakgrunden till förändringarna sägs vara ett behov av att utveckla den kommunala demokratin och förbättra kommuners ekonomi. Förändringarna anses även vara ett verktyg för att förtydliga rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän samt för att klargöra parternas olika ansvarsområden. Den nya BUF-organisationen har studerats av många forskare, men intressant är att kommunchefen inte berörs i studierna. Detta är anmärkningsvärt eftersom kommunchefen har en nyckelposition i kommunen och fungerar som länken mellan politiken och förvaltningen.

Syftet med studien är att bidra till diskussionen om relationen mellan politiker och tjänstemän. Mitt bidrag är en fördjupad kunskap om organisationsstrukturens betydelse för den högste tjänstemannens funktion och makt. För att nå syftet genomfördes en fallstudie med utgångspunkt i kommunchefens funktion och makt i relation till kommunpolitikerna i två kommuner som ändrat sin politiska organisationsstruktur till BUF-organisation. Fokus riktas mot Härryda och Kungälv kommun, som ändrade organisationsform år 1998 respektive 2007. Datainsamlingen skedde via kvalitativa intervjuer, samt dokumentstudier av interna dokument från kommunerna samt tidigare forskning. Studiens utgångspunkt var organisationsstrukturerna; BUF-organisationen samt den traditionella nämndstrukturen, som är den dominerande modellen i Sveriges kommuner. Det empiriska materialet analyserades sedan gentemot den teoretiska referensramen som var tidigare forskning om kommunchefens funktion och definitioner av begreppet makt.

Resultatet visar att kommunchefens funktion i BUF-organisationen på många sätt liknar funktionen i den traditionella nämndstrukturen. Det finns flera ansvarsområden som är oförändrade i BUF-organisationen. Studien visar dock att kommunchefens funktion har blivit tydligare gentemot förvaltningen, då det endast finns en förvaltning och kommunchefen är enda tjänsteman som arbetar direkt under kommunstyrelsen. Funktionen har däremot inte blivit tydligare gentemot politikerna, utan det råder fortfarande en oklar gränsdragning mellan parternas arbetsuppgifter. När det gäller kommunchefens makt i relation till kommunpolitikerna så har den ökat i BUF-organisationen. Den utökade makten finns i policyprocessen och beror på att kommunstyrelsen i BUF-organisationen hanterar majoriteten av kommunens ärenden och beslutar i frågor som rör kommunens totala verksamhet. Det har inneburit en ökning av ärenden till kommunstyrelsen, vilket i sin tur medfört att kommunchefens ansvar och makt över beredningen, dagordningen innehåll och verkställande av beslut har ökat. Studien visar även att kommunchefens maktresurser *kontrollen över kritiska resurser*, det vill säga kontroll över tjänstemännens information, kunskap och expertis, samt *närheten till exekutiv makt* har förstärkts.

Kommunchefen funktion och makt har alltså förändrats med BUF-organisationen och eftersom hen befinner sig i skärningspunkten mellan politiken och förvaltningen, påverkar detta även relationen mellan politikerna och tjänstemännen. Mitt bidrag till diskussionen om relationen mellan parterna är att peka på att organisationsstruktur har betydelse för rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän, men att BUF-organisationen inte lyckats klargöra parternas olika ansvarsområden. Byte av organisationsform har dock lett till att den högste tjänstemannens funktion blivit tydligare gentemot förvaltningen. BUF-organisationen har därmed förtydligat rollfördelningen bland tjänstemännen. Studien bidrar även med kunskap om att kommunchefens makt har ökat i BUF-organisationen. En utökad makt som kan tolkas ske på bekostnad av politikernas makt.

Nyckelord: politiker, tjänstemän, kommunchef, makt, organisationsstruktur

Innehållsförteckning

1. INLEDNING.....	7
1.1 INFÖRANDET AV EN ”MODERN” POLITISK ORGANISATION I SVENSKA KOMMUNER.....	7
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR.....	9
1.3 SVENSKA KOMMUNERS POLITISKA ORGANISATIONSSTRUKTUR.....	10
1.3.1 Traditionell nämndstruktur.....	10
1.3.2 BUF-organisation.....	11
1.4 DISPOSITION	12
2. KOMMUNCHEFENS FUNKTION.....	13
2.1 FRÅN ALLMÄN ADMINISTRATÖR TILL KOMMUNENS HÖGSTE CHEF.....	13
2.2 RELATIONEN MELLAN KOMMUNCHEFEN OCH KOMMUNPOLITIKERNA.....	14
2.3 KOMMUNCHEFENS ARBETSUPPGIFTER.....	15
2.4 BORGMÄSTARE, VD ELLER KOMMUNDIREKTÖR?	17
3. MAKT	19
3.1 FLERA DIMENSIONER AV MAKT.....	19
3.2 KÄLLOR FÖR MAKT	21
3.3 TJÄNSTEMÄNNENS MAKTRESURSER.....	22
3.4 TJÄNSTEMÄNNENS DEL I POLICYPROCESSEN	23
3.5 STUDIENS PERSPEKTIV PÅ MAKT	25
4. METODOLOGISKA UTGÅNGSPUNKTER OCH TILLVÄGAGÅNGSSÄTT.....	26
4.1 FALLSTUDIE SOM METOD	26
4.2 VAL AV FALL	28
4.3 KVALITATIV INTERVJU.....	29
4.4 DOKUMENT SOM KÄLLA	31
4.5 KVALITATIV ANALYS	32
4.6 DISKUSSION OM METOD OCH MATERIAL.....	33
4.7 KÄLLKRITIK	34
5. TVÅ KOMMUNER MED BUF-ORGANISATION.....	36
5.1 HÄRRYDA KOMMUN.....	36
5.1.1 Ny politisk organisation.....	36
5.1.2 Ny förvaltningsorganisation	37
5.1.3 Utvärderingar av organisationsförändringen.....	38
5.2. KUNGÄLVS KOMMUN	39
5.2.1 Ny politisk organisation.....	39
5.2.2 Ny förvaltningsorganisation	40
5.2.3 Tidigare forskning om organisationsförändringen.....	40
5.3 KONKLUSION	41
6. KOMMUNCHEFEN I EN BUF-ORGANISATION	43
6.1 KOMMUNCHEFENS FUNKTION	43
6.2 KOMMUNCHEFENS FÖRÄNDRADE ANSTÄLLNINGSAVTAL.....	45
6.3 CHEF ÖVER ALLA CHEFER	46
6.4 KOMMUNCHEFENS RELATION TILL KOMMUNPOLITIKERNA	46
6.5 KOMMUNCHEFENS STÄLLNING I KOMMUNEN	48
6.6 KOMMUNCHEFENS DEL I POLICYPROCESSEN.....	50
7. ANALYS.....	52
7.1 FLERA ANSVARSOMRÅDEN ÄR OFÖRÄNDRADE I BUF-ORGANISATIONEN	52
7.2 TYDLIGARE FUNKTION GENTEMOT FÖRVALTNINGEN	52
7.3 RELATIONEN MELLAN KOMMUNCHEFEN OCH KOMMUNPOLITIKER	54
7.4 KOMMUNCHEFENS FUNKTION LIKNAR ALLTMER EN VD.....	56
7.5 KOMMUNCHEFENS MAKT I FLERA DIMENSIONER.....	57

7.6 KOMMUNCHEFENS MAKTRESURSER.....	59
7.7 KOMMUNCHEFENS MAKT I POLICYPROCESSEN.....	60
8. SLUTSATSER	62
REFERENSLISTA	65
HÄRRYDA KOMMUN.....	69
KUNGÄLVS KOMMUN.....	69
PERSONLIGA KONTAKTER	70
BILAGA 1: INTERVJUGUIDE HÄRRYDA.....	71
BILAGA 2: INTERVJUGUIDE KUNGÄLV	73

1. Inledning

1.1 Införandet av en ”modern” politisk organisation i svenska kommuner

En trend i svenska kommuners organisationsförändringar är avskaffandet av traditionella verksamhets- och facknämnder.¹ Organisationsförändringarna innebär att nämndernas ansvar för ekonomi och verkställande av kommunfullmäktiges beslut förs över till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen ansvarar därmed i princip för hela kommunens verksamhetsdrift. En del i organisationsförändringarna är även att fackförvaltningarna avvecklas och det skapas *en* gemensam förvaltning.² År 2011 var det 55 kommuner i Sverige som ändrat till den så kallade BUF-organisationen (med **B**eredningar – **U**tan **F**acknämnder).³

Bakgrunden till förändringarna sägs vara ett behov av att utveckla den kommunala demokratin och kanske framför allt förbättra kommuners ekonomi.⁴ Många kommuner hade problem med att kommunfullmäktige hade brist på reell makt, dåligt samarbete mellan nämnderna samt politiker och tjänstemän som blandar sig i varandras uppgifter.⁵ Målet med förändringarna var därmed att vitalisera kommunfullmäktige samt förbättra den kommunala styrningen och ekonomin. Syftet var även att öka politikernas helhetsperspektiv över den kommunala verksamheten, öka samverkan mellan kommunens verksamhetsområden och att politikerna skulle ta tillbaka inflytande som förlorats till förvaltningarnas tjänstemän. Förutom avskaffandet av verksamhetsnämnderna införs även beredningar till kommunfullmäktige, vars ändamål är att öka politikernas möjlighet att initiera ärenden och den nya organisationsformen ska därmed leda till en maktspridning.⁶

Sveriges kommuner och landsting (SKL) uppmärksammar kommuners övergång till BUF-organisationen och menar att det är ett tecken på det skifte som pågår från idealen om decentralisering och tydlig ansvarsfördelning till ökade krav för gemensamt ansvarstagande för kommunens verksamheter och ledning från de centrala instanserna.⁷ SKL efterlyser därför en övergripande översyn av kommunallagen som trädde i kraft för ca 20 år sedan. Lagstiftningen anses vara föråldrad och inte anpassad till den verklighet som råder i kommunerna. Relationen mellan ledande politiker och ledande tjänstemän har fått särskild uppmärksamhet i diskussionen.⁸ Resonemanget om relationens svårigheter är emellertid ingen

¹ Siverbo, Sven. (2008). Moderna politiska organisationer och S-kurvan. I Björn Brorström & Pierre Donatella (Red), *Kapacitet att möta förändrade förutsättningar? På väg in i krisen*. (ROS-rapport nr 4). Göteborg: Kommunforskning i Västsverige. s 50-51.

² Siverbo. (2008). s 50-51.

³ Anna Lindström, Sveriges kommuner och landsting. (personligkontakt 12 mars, 2013); Siverbo, Sven; Kastberg, Gustaf; Nilsson, Viveka & Revenshorts, Elisabeth. (2006). *Moderna politiska organisationer. Om förändringarna i Götene, Kungälv och Lerum*. (KFi-rapport nr 83). Göteborg: Kommunforskning i Västsverige. s 3.

⁴ Siverbo. (2008). s 50-51.

⁵ Siverbo mfl. (2006). s 3.

⁶ Bäck, Henry; Siverbo, Sven & Brorström, Björn. (2001). *Ny politisk organisation i Härryda och Stenungsund*. (Förvaltningshögskolans rapporter nr. 34). Göteborg: Förvaltningshögskolan. s 7.

⁷ Sveriges kommuner och landsting. (2009). *Ledningsarenor för effektiv styrning i kommuner och landsting*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting. s 11.

⁸ Montin, Stig. (2012). *Politik och förvaltning i förändring*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting. s 1-4.

ny fråga, utan har pågått sedan urminnes tider. Dilemmat kan beskrivas utifrån spänningen mellan demokrati och byråkrati, demokrativärden och effektivitetsvärden.⁹ Medborgarna ska ha inflytande över de gemensamma angelägenheterna samtidigt som verksamheten ska genomföras på ett så effektivt sätt som möjligt.¹⁰ Forskare menar dock att rollerna har komplicerats ytterligare efter införandet av New Public Management. Kommunernas import och utveckling av styrmodeller och kvalitetsutvecklingssystem från näringslivet har placerat den politiska styrningen långt ifrån ”produktionen”. Istället för politik och demokrati är kostnader och effektivitet centrala begrepp och medborgaren ses som en kund. Utvecklingen har resulterat i att ledande tjänstemän blivit allt mer professionella och fått mer ansvar för styrning mot resultat, samtidigt som de förtroendevalda politikerna blir allt färre. Detta leder till oklarheter i rollerna mellan de ledande politikerna och ledande tjänstemännen.¹¹ Omorganisationerna ses därför som ett verktyg för att förtydliga rollerna och klargöra parternas olika ansvarsområden.¹²

Götene, Kungälv, Lerum, Stenungsund och Härryda är exempel på kommuner som har avskaffat verksamhetsnämnderna och ändrat till BUF-organisationen. Siverbo, Bäck, Brorström med flera har studerat organisationsförändringarna och studierna visar att kommunstyrelsens ställning, styrkraft och helhetsperspektiv har stärkts efter denna förändring. Politikerna i kommunstyrelsen har dock fått en ökad arbetsbelastning och kommunstyrelsen har utökat delegeringen till förvaltningen. Tjänstemännens makt upplevs därmed ha förstärkts, men samtidigt sägs rollfördelningen mellan politikerna och tjänstemännen vara tydligare än tidigare.¹³ Intressant är att Siverbo med flera inte har studerat hur kommunchefens funktion och makt har påverkats av organisationsförändringarna. Funktionen nämns knappt i rapporterna. SKL nämner däremot kommunchefen i sina studier av den nya organisationsformen, men de fastställer enbart att funktionen har förändrats. I rapporten fördjupas inte ämnet utan den konstaterar enbart att reformen inneburit förändringar för kommunchefen, då denne blivit enda tjänsteman som arbetar direkt under kommunstyrelsen.¹⁴

Kommunchefens frånvaro i tidigare forskning är anmärkningsvärd eftersom kommunchefen har en nyckelposition i kommunen och fungerar som en länk mellan förvaltningen och politiken. Positionen anses vara en avgörande faktor för att kommunens verksamhet ska

⁹ Hysing, Erik & Olsson, Jan. (2012). *Tjänstemän i politiken*. Lund: Studentlitteratur AB. s 10.

¹⁰ Premfors, Rune; Ehn, Peter; Haldén, Eva & Sundström, Göran. (2009). *Demokrati och byråkrati*. Lund: Studentlitteratur. s 19.

¹¹ Montin. (2012). s 1-4.

¹² Härryda kommun. (1997). *Rapport med förslag till ny politisk organisation*. Dnr 1997.137/00; Kungälv kommun. (2005). *Politisk organisation i förändring (POF)*.

¹³ Siverbo, Sven. (2009). *Moderna politiska organisationer II – erfarenheter av att arbeta med beredningar och utan facknämnder*. (KFi-rapport nr. 101). Göteborg: Kommunforskning i Västsverige. s 61-64; Bäck m.fl. (2001). s 78-81, 89-94.

¹⁴ Karlsson, David; Rommel, Olof & Svensson, Johan. (2009). *Alternativa politiska organisationer. En studie om kommuner som avskaffar sina facknämnder och inrättar fullmäktigeberedningar och styrelseutskott*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting. s 43-44.

fungera och politiska beslut implementeras.¹⁵ Kommunchefen är dessutom kommunens högste tjänsteman och den som arbetar närmast politikerna i kommunen. Parterna har ofta dagliga möten, både formella och informella. Kommunchefen är därtill närvarande vid kommunstyrelsens behandling av ärenden och beslutsfattande samt ansvarar för beslutens genomförande. Det ger kommunchefen en stark maktposition i kommunen.¹⁶ Kommunchefernas frånvaro i forskningen är även intressant då Jonsson och Anrell menar att avskaffandet av verksamhetsnämnder förändrar maktbalansen i kommunen. De menar att utan nämnder ökar kommunstyrelsens exekutiva och politiska makt samt att maktbalansen gentemot förvaltningen blir annorlunda. Minskat antal nämnder medför färre politiker i kommunen, vilket ger tjänstemännen utökat utrymme och en tydligare position i politiken.¹⁷

Problematiken med att tjänstemän i allmänhet och kommunchefen i synnerhet har makt och inflytande i den politiska processen är inget nytt fenomen. Forskning visar att politiska frågor sedan länge har delegerats och decentraliserats till förvaltningarna samt att verksamheter har fått ökad självständighet. Införandet av valfrihet har därtill ändrat inriktning och ansvar för exempelvis utbildning och omsorg, vilket succesivt har flyttat vardagspolitiken från politikerna.¹⁸ Kommunchefen har dessutom fått utökat mandat och ansvar för strategiska frågor, som i högsta grad är politiska.¹⁹ Högberg menar att kommunchefens utökade mandat och reella politiska makt kan få konsekvenser och att det på sikt riskerar att det demokratiska systemet avlegitimeras.²⁰ Genomgång av aktuellt forskningsläge visar att kommunchefer i BUF-organisationer inte studerats, utan tidigare forskning har fokuserat på kommunchefer i kommuner med verksamhetsnämnder. Intressant blir då att studera kommunchefens funktion och makt i kommuner som avskaffat verksamhetsnämnderna och ändrat struktur till BUF-organisation. Uppsatsen fyller därmed en kunskapslucka och bidrar till diskussionen om relationen mellan politiker och tjänstemän.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med studien är bidra till diskussionen om relationen mellan politiker och tjänstemän. Mitt bidrag är en fördjupad kunskap om organisationsstrukturens betydelse för den högste tjänstemannens funktion och makt. Positionen är särskilt intressant eftersom denne befinner sig i skärningspunkten mellan politik och förvaltning. För att nå syftet genomfördes en fallstudie med utgångspunkt i kommunchefens funktion och makt i relation till kommunpolitikerna i två kommuner som ändrat sin politiska organisationsstruktur till BUF-organisation. Studien utgår från följande frågeställningar:

¹⁵ Sveriges kommuner och landsting. (2012). *Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting. s 13.

¹⁶ Solli, Rolf & Källström, Anders. (1995). *Kommundirektören – en studie av kommunens högste tjänsteman*. (CEFOS arbetsrapport nr 8) Göteborg: Göteborgs universitet. s 15-18; Jonsson, Leif; Gustavsson, Peter; Anrell, Sven-Inge; Högberg, Örjan & Jonsson, Robert. (2002). *Kommunchefernas chefskap – ett lokalt präglat chefskap i politisk miljö*. Nora: Nya Doxa. s 42.

¹⁷ Jonsson, Leif & Arnell, Sven-Inge. (2006). *Att organisera kommuners ledning! Att förena svårförenliga institutioner!* Nora: Nya Doxa. s 61-63.

¹⁸ Montin. (2012). s 16.

¹⁹ Montin, Stig. (2007). *Moderna kommuner*. Malmö: Liber. s 107-108.

²⁰ Högberg, Örjan. (2007). *Maktlösa makthavare – en studie om kommunalt chefskap*. (Doktorsavhandling). Linköping: Institutionen för Ekonomisk och industriell utveckling, Linköpings universitet. s 20.

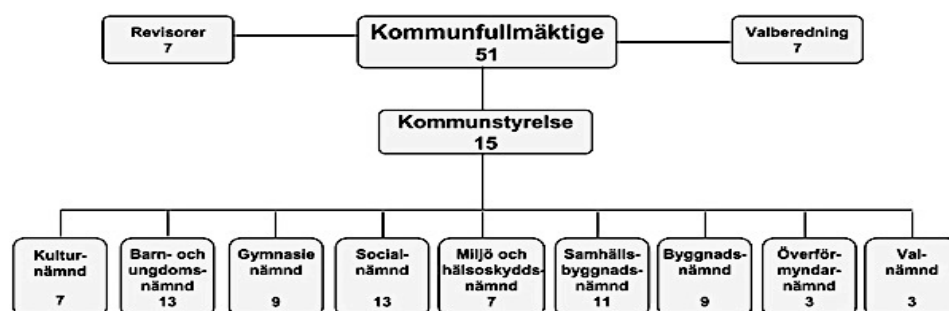
- *Hur är kommunchefens funktion i en kommun med BUF-organisation?*
- *Hur påverkade organisationsförändringarna kommunchefens makt i relation till kommunpolitikerna?*

1.3 Svenska kommuners politiska organisationsstruktur

Ur ett historiskt perspektiv har svenska kommuner organiserat sig på ett likartat sätt. Organisationsformen fastställdes i kommunallagen och oavsett storlek, folkmängd och antal anställda skulle alla kommuner ha samma organisatoriska uppbyggnad. Men år 1992 ändrades lagen och kommunerna blev mer fria att forma dess organisationsstruktur efter lokala förutsättningar. Ändringarna innebar att kommunerna fick mandat att inrätta de nämnder som anses behövas till skillnad från tidigare då lagen krävde vissa obligatoriska nämnder²¹. I mitten av 1990-talet användes den nya friheten och resultatet blev en variation av organisationsmodeller.²² Studien utgår från två av dessa modeller; den traditionella nämndstrukturen, som är den dominerande modellen i Sveriges kommuner, och BUF-organisationen.

1.3.1 Traditionell nämndstruktur

Majoriteten av Sveriges kommuner har den traditionella nämndstrukturen som organisationsform.²³ I strukturen organiseras den politiska ledningen, så att varje instans är beslutande och exekutiva organ (se Figur 1). Kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och nämnderna har därmed alla meningsfulla funktioner.²⁴ Nämnderna ansvarar för ekonomin inom respektive ansvarsområde samt verkställer beslut fattade av kommunfullmäktige och bereder ärenden. Kommunstyrelsens uppgift är att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter, samt ha uppsikt över nämndernas verksamhet.²⁵ Kommunstyrelsen har en förvaltning som bistår i arbetet, ofta kallat kommunledningskontoret, och dess högste chef är kommunchefen.²⁶ Kommunchefens uppgift är att samordna kommunens arbete och stå för helhetsperspektivet.²⁷



²¹ Obligatoriska nämnder som krävdes var skolstyrelse, socialnämnd, byggnadsnämnd samt miljö- och hälsoskyddsnämnd.

²² Montin. (2007). s 73, 116.

²³ Siverbo, Sven. (2007). *Kommunsektorns organisering, styrning och ledning – en enkätstudie av kommuncheferna i Sveriges kommuner*. (U-rapport nr 76). Göteborg: Kommunforskning i Västsverige. s 4, 14.

²⁴ Jonsson & Arnell. (2006). s 148-149.

²⁵ Premfors mfl. (2009). s 171-172.

²⁶ Högberg. (2007). s 4-5.

²⁷ Sveriges kommuner och landsting. (2009). s 17.

Figur 1. Exempel på traditionell nämndstruktur²⁸

I den traditionella nämndstrukturen finns flera typer av nämnder: verksamhetsnämnder, myndighetsnämnder och obligatoriska nämnder. Verksamhetsnämnderna har sin utgångspunkt i verksamhetsområden, exempel är kulturnämnd och gymnasienämnd. De kan även vara utformade efter målgrupp såsom barn- och ungdomsnämnd. Myndighetsnämnderna ansvarar för myndighetsbeslut och tillsynsverksamhet inom sitt område, till exempel socialnämnd samt hälso- och miljönämnd. De obligatoriska nämnderna är enligt kommunallagen; valnämnd, revisionen och överförmyndarnämnd.²⁹

1.3.2 BUF-organisation

Det finns ingen förutbestämd form för en BUF-organisation (med **B**eredningar – **U**tan **F**acknämnder), utan kommunerna kan anpassa modellen till lokala förutsättningar.³⁰ Gemensamt för en BUF-organisation är dock att det inte finns några verksamhetsnämnder och att en politisk utredningsorganisation kopplas till kommunfullmäktige, så kallade beredningar (se Figur 2). Beredningarna består av kommunfullmäktige utsedda politiker, vars uppgift är att bereda ärenden till fullmäktige och arbeta med visionära politiska frågor.³¹



Figur 2. Exempel på BUF-organisation³²

I en BUF-organisation finns obligatoriska nämnder och myndighetsnämnder. Verksamhetsnämndernas ansvar är överfört till kommunstyrelsen som svarar för alla kommunens verksamheter. Kommunstyrelsen verkställer kommunfullmäktiges beslut samt ansvarar för dess uppföljning och kommunens budget. Till kommunstyrelsen kan det kopplas utskott med särskilda uppdrag. Kommunchefen är även i denna organisationsform kopplad till kommunstyrelsen och i figur 2 illustreras kommunchefens funktion som länk mellan politikerna och förvaltningen. Sektorscheferna ansvarar för varsin verksamhet och verkar under kommunchefen.³³

²⁸ En organisationsbild hämtat från mindre kommun i västra Sverige.

²⁹ Premfors m.fl. (2009). s 171-172

³⁰ Karlsson m.fl. (2009). s 5

³¹ Siverbo. (2009). s 2-5

³² En organisationsbild hämtad från en mindre kommun i västra Sverige.

³³ Siverbo. (2009). s 2-5

1.4 Disposition

Uppsatsen är indelad i åtta kapitel. I kapitel ett presenteras problemformuleringen, syftet och frågeställningar, samt en beskrivning av de två organisationsformer som studien utgår ifrån. I kapitel två och tre framställs kommunchefens funktion och en definition av begreppet makt, vilket utgör studiens teoretiska referensram. Kapitel fyra innehåller en redogörelse över uppsatsens metodologiska utgångspunkter och tillvägagångssätt. I kapitlet beskrivs fallstudien som metod, urval och datainsamlingen. Vidare i kapitel fem presenteras fallstudien, det vill säga fallen studien fokuserar kring. Kapitel sex och sju innehåller studiens resultat samt en analys av det empiriska materialet utifrån den teoretiska referensramen. Avslutningsvis i kapitel åtta redovisas studiens slutsatser. I slutsatserna förs även ett resonemang om studiens bidrag till diskussionen om relationen mellan politiker och tjänstemän.

2. Kommunchefens funktion

I kapitlet presenteras den teoretiska referensramen till den första frågeställningen som rör kommunchefens funktion i en kommun med BUF-organisation. För att förstå kommunchefens funktion idag inleds kapitlet med en beskrivning av positionens historiska utveckling från allmän administratör till kommunens högste chef. Vidare redogörs relationen mellan kommunchefen och kommunpolitikerna, kommunchefens arbetsuppgifter och olika sätt att strukturera kommuners ledning.

2.1 Från allmän administratör till kommunens högste chef

Kommunchefen är kommunens ledande tjänsteman och kommunstyrelsens verkställande tjänsteman. Alla kommuner har en kommunchef, även kallad kommundirektör, det finns därmed ca 290³⁴ i Sverige.³⁵ Historiskt har posten som kommunchef utvecklats från att vara en allmän administratör till att bli kommunens högste chef med strategiskt och samhällsutvecklande ansvar. Funktionen tillkom på 1940-talet när politikerna inte längre hann med att *både* leda och administrera kommunen.³⁶ På 70-talet utvecklades tjänsten från administratör till att bli kanslichef, vars uppgift var att sköta ärendehantering till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige samt vara en kontrollfunktion så kommunen inte skulle bryta mot kommunallagen. På 80-talet började kanslicheferna ersättas av kommunchefer. Ändringen av titeln hängde samman med utökat ansvar för ekonomi, personal, arbetsmiljö och verksamhet i kommunerna. Vidare på 90-talet utvecklades posten till att innehålla mer samverkansfrågor och möjligheter till att stimulera utvecklingen i den ekonomiska krisen. Numera kallas kommunchefen allt oftare för kommundirektör.³⁷ Slutligen på 2000-talet blev allt fler kommunchefer formella chefer för förvaltningscheferna. Det samlade ledningsansvaret innebär att kommunchefen nu styr och leder kommunens förvaltningsorganisation i stort. De ansvarar för att utveckla samarbete med externa aktörer samt att stå för ett helhetsperspektiv inom kommunen.³⁸

Det finns ingen lagstiftning som kräver att kommuner ska ha en kommunchef. Det enda som kommunallagen reglerar är att kommunchefen inte är valbar till kommunfullmäktige.³⁹ Hur kommer det sig då att alla kommunerna har denna befattning? Jonsson menar att det beror på behovet av samordning mellan politik och förvaltning, mellan kommunala verksamheter samt mellan kommunen och dess omvärld.⁴⁰ Enligt Cregård och Solli är kommunchefen i regel en medelålders välutbildad man med bakgrund inom den kommunala sektorn. En annan trend som Cregård och Solli uppmärksammar är att anställningstiden blivit kortare och att omsättningen av kommunchefer därmed ökat.⁴¹ Enligt tidningen Dagens samhälle sökte 72

³⁴ I vissa kommuner finns det fler än en kommunchef och i vissa kommuner finns ingen då de är i en rekryteringsprocess.

³⁵ Jonsson, Leif. (2009). *Kommunchefer blir till*. Nora: Nya doxa. s 9.

³⁶ Cregård, Anna & Solli, Rolf. (2011). *Kommundirektörsrollens utveckling – en longitudinell studie*. (KFi-rapport nr. 114). Göteborg: Kommunforskning i Västsverige. s 7, 25.

³⁷ Jonsson. (2009). s 43-47, 111.

³⁸ Jonsson. (2009). s 49; Sveriges kommuner och landsting. (2009). s 15.

³⁹ SFS 1991:900. *Kommunallagen*. Kap 4 § 6

⁴⁰ Jonsson. (2009). s 22.

⁴¹ Solli, Rolf & Cregård, Anna. (2008). Det är svårt att dansa tango – om kommundirektörsrollens innehåll och betydelse. *Kommunal ekonomi och politik, volym 12 (3)*, s 31-55. s 38-39.

kommuner ny kommunchef under 2012, det vill säga var fjärde kommun.⁴²

2.2 Relationen mellan kommunchefen och kommunpolitikerna

Kommunchefens ställning regleras inte av lagstiftning, utan kommunpolitikerna styr över organiseringen av kommunchefsfunktionen. Hur ledningsarbetet ska fördelas mellan politikerna och kommunchefen är därmed inte givet utan kan skilja sig mellan kommunerna. Jonsson menar att uppdelningen mellan rollerna sker förhållandevis omedvetet och informellt. Det finns sällan en nedskriven reglering, relationerna utvecklas istället successivt, utan vidare diskussion eller reflektion.⁴³ Relationen mellan politiker och tjänstemän är, som tidigare nämnt, ingen ny fråga utan har diskuterats sedan urminnes tider.⁴⁴ Alla moderna demokratier har hanterat relationen på likartat sätt och valt att hålla politikerna och tjänstemännen åtskilda. De svenska kommunerna är uppbyggda efter en normativ byråkratimodell som skiljer beslutande och verkställande organ, det vill säga demokrati (politiker) och byråkrati (tjänstemän).⁴⁵ Den ideala bilden enligt Weber är att politikerna ska formulera mål, visioner, policys, generella principer och utveckla strategier enligt värderingar. Medan tjänstemännen genomför politikernas vilja och driver den dagliga administrationen utan egna värderingar. Förvaltningen kan därmed ses som ett neutralt och lydigt instrument för politikerna att använda när de styr samhället. Den yttersta makten i idealbilden finns hos politikerna.⁴⁶ Förhållandet mellan parterna är dock mer komplicerat. I kommuner utförs den politiska och administrativa ledningen nära varandra, ibland till och med integrerat. Politikerna har tät kontakt med den kommunala verksamheten och tjänstemännen verkar nära de politiska beslutsprocesserna.⁴⁷ Blom menar till och med att förväntningarna på att tjänstemännen ska vara neutrala inte existerar längre.⁴⁸ Det finns alltså ett glapp mellan ideal och verklighet.

För att illustrera idealbilden av uppdelningen mellan politiker och tjänstemän har Hysing & Olsson sammanställt en tabell (se tabell 1). I tabellen beskrivs politikerna som beslutsfattande medan tjänstemännen är genomförande. Politikernas roll är att fatta beslut och tjänstemännen ska genomföra dem. I tabellen beskrivs att politikernas arbete präglas av värden samt subjektivitet och partiskhet, medan tjänstemännens arbete styrs av fakta, objektivitet och neutralitet. Vidare i tabellen lyfts begreppen förändring och kontinuitet fram som skillnader. Politikerna drivs av en politisk ideologi eller ett partipolitiskt program vars mål är förändring i samhället. Politikerna är dessutom valda av folket utifrån en politisk vision om hur samhället bör vara och folket förväntar sig åtgärder under mandatperioden. Tjänstemännen står istället för kontinuitet och fungerar som institutionellt minne i det politiska systemet. De minns lyckade och misslyckade åtgärder mellan mandatperioderna.⁴⁹

⁴² Eriksson, Anna. (2013, januari). Rena chefskarusellen. *Dagens samhälle*, 3. Hämtad 2013-04-09 från <http://www.dagenssamhalle.se/nyhet/rena-chefskarusellen-4464>.

⁴³ Jonsson. (2009). s 11-12; Jonsson & Anrell. (2006). s 150.

⁴⁴ Hysing & Olsson. (2012). s 10.

⁴⁵ Premfors m.fl. (2009). s 39-40.

⁴⁶ Weber, Max. (1987). *Ekonomi och samhälle. Förståendesociologins grunder* 3. Lund: Argos. s 60-61, 72-73; Högberg. (2007). s 6-7.

⁴⁷ Jonsson & Arnell. (2006). S 32-33.

⁴⁸ Blom, Agneta. (1994). *Kommunalt chefskap – en studie om ansvar, ledarskap och demokrati*. Lund: Dialogos. s 166-167.

⁴⁹ Hysing & Olsson. (2012). s 29-30, 64.

Tabell 1: Idealbilden om skillnader mellan politiker och tjänstemän⁵⁰

Politiker	Tjänstemän
Beslutsfattande	Genomförande
Värden, subjektiv, partisk	Fakta, objektiv, neutral
Förändring	Kontinuitet
Partipolitik	Myndighetsutövning
Självbild: politiska	Självbild: icke-politiska

I tabellen beskrivs vidare att partipolitik är politikernas domän. Politikernas tid och energi ägnas åt att få eller behålla makten. För att uppnå målet måste politikerna vara aktiva inom intern partipolitik, valkampanjer och debatter. Myndighetsutövning mot enskild person eller tillämpning av lag är tjänstemännens domän och där får politikerna inte delta. Sista delen i tabellen rör politikernas och tjänstemännens självbild. Politikerna är öppet partipolitiska, uttrycker gärna sina åsikter offentligt och tar ställning i olika frågor. Tjänstemännen däremot ser sig inte som politiska och de erkänner inte sitt politiska inflytande.⁵¹ Problemet med idealbilden är att Höberg anser den vara föråldrad. Han uttrycker det som att den kommunala utvecklingen ”sprungit ifrån” modellen och att föreställningen om att byråkratin är en ”neutral maskin” inte fungerar längre.⁵²

2.3 Kommunchefens arbetsuppgifter

Kommunchefen verkar i skärningspunkten mellan politik och verkställighet och ska fungera som en länk mellan politikerna och förvaltningen. Positionen formas av det förtroende som ges av framför allt kommunstyrelsens ordförande och uttrycks i de fasta och/eller löpande uppdrag som ges.⁵³ Enligt Jonsson delas chefskapet därför i två riktningar: i den ena riktningen bereds underlag till politiska beslut och i den andra genomförs besluten.⁵⁴

På kommunstyrelsens uppdrag leder, styr, samordnar, kontrollerar samt utvecklar kommunchefen kommunens olika verksamheter.⁵⁵ I flera studier anser kommunchefer att deras främsta uppgifter är att säkra förnuftiga lösningar på problem, stimulera samarbete mellan förvaltningarna, se till att resurser används effektivt, formulera idéer och visioner, främja nya projekt, samt hitta samarbetsformer för politiker och tjänstemän.⁵⁶ Det som utmärker deras arbete är att särintresse saknas och att fokus istället riktas mot helheten.⁵⁷ En annan viktig del i arbetet är nätverk både inom och utanför den kommunala verksamheten och kommunchefen deltar i ca 15-20 möten i veckan. Personerna som de träffar mest frekvent finns inom kommunen och är kommunstyrelsens ordförande, ekonomichefen, förvaltningscheferna samt några andra anställda.⁵⁸ En stor del av kommunchefernas arbete utförs tillsammans med kommunens politiker och parterna har ofta dagliga möten, både

⁵⁰ Hysing & Olsson. (2012). s 29

⁵¹ Hysing & Olsson. (2012). s 30-31

⁵² Höberg. (2007). s 14

⁵³ Jonsson & Arnell. (2006). s 32.

⁵⁴ Jonsson. (2009). s 9.

⁵⁵ Höberg. (2007). s 4.

⁵⁶ Solli & Cregård. (2008). s 40-42, 48.

⁵⁷ Jonsson m.fl. (2002). s 51.

⁵⁸ Solli & Cregård. (2008). s 40-42, 48.

formella och informella. Kommunchefen är den tjänsteman som träffar kommunalråden mest. Relationen med politikerna är viktig och en god relation med kommunstyrelsens ordförande är av särskild vikt.⁵⁹ Samarbetet dem emellan anses av vissa politiker till och med vara avgörande för kommunens framgång.⁶⁰

Sammanfattningsvis arbetar kommunchefen i fyra sammanhang:

1. *Politiska sammanhang* såsom möten med kommunfullmäktige, kommunstyrelsen samt grupper av/enskilda politiker. Sammanhanget kännetecknas av det utspelar sig där det sker övergripande politiska beslutsprocesser
2. *Förvaltningssammanhang* i vilka kommunal verksamhet äger rum – kommunchefen arbetar då antingen tillsammans med företrädare för flera förvaltningar eller gentemot sin "egen" förvaltning
3. Omgivande utåtriktade *kommunvisa och kommunövergripande sammanhang* – t.ex. möten med medborgare, intressegrupper, näringslivet, samhällseliga institutioner eller media
4. *Egna sammanhang* såsom eget arbete, kollegiala/personliga nätverk⁶¹

Enligt studier av Högberg så spenderar kommunchefen 16 % av sin arbetstid i politiska sammanhang, 25 % i förvaltningssammanhang, 14 % i omgivande sammanhang och 23 % i egna sammanhang. Kommuncheferna i studien var själva förvånade över att de inte spenderade mer tid i politiska sammanhang, men förklarar resultatet med att politiken ändå finns med hela tiden och överskuggar det dagliga arbetet. Allt deras arbete utgår från det politiska sammanhanget och det är från den arenan som kommunchefen får sina uppdrag. Mängden tid dras även ner av att kommunchefen har relativt lite kontakt med enskilda politiker.⁶²

Solli och Källström framhåller att kommunchefer har en del svårigheter i sitt jobb. För det första upplevs funktionen som otydlig. Kommunchefer kan knappt själva beskriva vad de arbetar med. För det andra är arbetet splittrat både när det gäller arbetsuppgifter och när dessa inträffar i tiden. Otydligheten medför även att det är svårt att beskriva vilken kompetens en kommunchef bör ha. För det tredje är kravet på att vara objektiv och fri från politiska intressen svårt att leva upp till. Det räcker inte för dem att *vara* objektiva utan de måste även i sitt arbete ge *intryck* av att vara det.⁶³ Oklarheterna i gränsdragningarna mellan politikerna och kommunchefen, kombinerat med kravet att vara objektiv, leder till att politikerna ständigt kontrollerar chefen – åtminstone upplever kommuncheferna det så.⁶⁴

Otydligheterna i kommunchefsfunktionen blir även påtagliga i jämförelse med en

⁵⁹ Solli & Källström. (1995). s 15-18.

⁶⁰ Högberg, Örjan. (2002). *Kommunchefers tidsanvändning – en studie om kommunchefers funktioner och roller*. (Licentiatuppsats). Linköping: Filosofiska fakulteten, Linköpings universitet. s 5.

⁶¹ Jonsson m.fl. (2002). s 41-43.

⁶² Högberg. (2002). s 61.

⁶³ Källström, Anders & Solli, Rolf. (1997). *Med takt och taktik. Om den ekonomiska krisen, våra kommuner och det kommunala ledarskapet*. Göteborg: BAS. s 51, 56, 59.

⁶⁴ Källström & Solli. (1997). s 58.

generaldirektör och en VD. En av förklaringarna till skillnaderna är att kommunens organisation och beslutsprocess är formad för att hantera motstridiga intressen. Kommunchefen måste därför bland annat klara av att hantera komplexa relationer till huvudmän och flera delvis konkurrerande aktörsgrupper såsom politiker, tjänstemän och professionella specialister.⁶⁵ Solli och Källström beskriver ytterligare en skillnad mellan en VD och kommunchef. De menar att en VD blir bedömd när denne presenterar ett bokslut medan kommunchefen blir bedömd varje dag.⁶⁶ Det finns dock även flera likheter mellan en kommunchefs och en VD:s arbetssituation, såsom bristen på ostörd tid, hög arbetsbelastning, majoriteten av arbetstiden ägnas på möten och fokus på kommunikation i olika former i syfte att inhämta information.⁶⁷

2.4 Borgmästare, VD eller kommundirektör?

Cregård och Solli har jämfört kommunchefsfunktionen internationellt och beskriver tre alternativa sätt att organisera den kommunala ledningsstrukturen. Den första är kommunchefen som *borgmästare*. Borgmästaren är en viktig aktör som har stort inflytande över både politiken och förvaltningen. Positionen är en förtroendevald politiker som väljs med samma mandattid som kommunfullmäktige. Borgmästaren är både kommunstyrelsens ordförande och chef över förvaltningen, det vill säga både ansvarig för politiken och genomförandet. Fördelen med strukturen anses vara att den ger goda chanser till att öka den politiska styrningen samt att det politiska inslaget finns med i hela policyprocessen. Borgmästaren har långtgående exekutiva befogenheter, omfattande ceremoniella uppgifter samt utbredd deltagande i och påverkan på samhället. I framtiden tros rollen utökas ytterligare och även innehålla ansvar för kommunens samhälleliga, miljömässiga och ekonomiska utveckling. Nackdelarna med en borgmästare uppges vara brist på kontinuitet, organisatorisk minnesbrist och kommunstyrelsens minskade betydelse.⁶⁸

Den andra strukturen innebär att kommunchefen fungerar som en *verkställande direktör (VD)*. VD är chef över förvaltningscheferna och har ett tydligt exekutivt mandat. VD väljer sin ledningsgrupp samt är formellt ansvarig inför och rapportskyldig till kommunstyrelsen. I en organisationsmodell med kommunchefen som VD blir politikernas roll att agera likt en bolagsstyrelse, det vill säga styra och kontrollera via riktlinjer, instruktioner till VD och budget. Sedan sköter VD den dagliga förvaltningen och är överställd de politiska organen i sitt arbete. Vidare kontrollerar styrelsen VD:n som ett kollektiv och utifrån organisationens perspektiv, inte som enskilda politiker eller utifrån ideologiskt synsätt. Fördelarna med strukturen är att kommunchefens roll är tydlig med ett uttryckligt ansvar och långtgående handlingsutrymme. Om kommunen inte uppvisar tillfredställande resultat så är det inte konstigt om VD:n byts ut. Nackdelarna med organisationsmodellen är bland annat att kommunstyrelsen och kommunfullmäktige har en marginaliserad roll i kommunen.⁶⁹ Den

⁶⁵ Jonsson & Arnell. (2006). s 33.

⁶⁶ Källström & Solli. (1997). s 58.

⁶⁷ Tengblad, Stefan. (2000). *Verkställande direktörer i arbete*. (GRI-rapport 2000:11). Göteborg: Gothenburg Research Institute, Göteborgs universitet. s 7, 18-19, 25.

⁶⁸ Cregård, Anna & Solli, Rolf. (2012). *En spekulativ ledningsform i kommuner*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting. s 11, 13-14.

⁶⁹ Cregård & Solli. (2012). s 14-16.

sista strukturen är *kommundirektören* och den kan liknas med dagens kommunchef i Sverige. I kommunallagen nämns funktionen som icke-valbar till kommunfullmäktige, vilket är en tydlig signal om att positionen inte ska vara politisk. I övrigt är funktionen inte reglerad och fördelarna med detta är att kommundirektören är flexibel när det gäller arbetsuppgifter och arbetssätt. Nackdelen är dock att rollen anses vara otydlig och osäker. De senaste årens utveckling har inte ökat tydligheten, utan snarare tvärtom då tjänsten blivit mer omfattande och innehåller mer strategiskt arbete.⁷⁰

⁷⁰ Cregård & Solli. (2012). s 16.

3. Makt

I kapitlet redogörs den teoretiska referensramen för studiens andra frågeställning: Hur påverkade organisationsförändringarna kommunchefens makt i relation till kommunpolitikerna? Studiens maktperspektiv utgår från att makt är ett mångfacetterat begrepp. Kapitlet inleds med klassiska definitioner av makt från bland annat Dahl, Lukes, Christensen med flera, samt Weber och Foucault. Makt kan då förstås utifrån sex dimensioner samt att legitimitet, auktoritet och kunskap är källor för makt. I nästa del relateras begreppet makt till tjänstemännens arbete och del i policyprocessen. Avslutningsvis preciseras studiens maktperspektiv.

3.1 Flera dimensioner av makt

Det finns många definitioner av makt och en som är återkommande i litteraturen är Robert A Dahls definition - ”en individ (eller grupp) A har makt över en individ (eller grupp) B om A kan få B att göra något som B annars inte skulle gjort”.⁷¹ Dahls fokus var den politiska makten, det vill säga den makt som är knuten till politiska beslut som kan påverka och reglera samhället. Enligt Dahl sker maktutövningen i beslutsfattandet, då det är en process som innehåller en tydlig konflikt mellan intressen. Han menar att makt är en synlig förmåga och ett beteende.⁷² Kritik har dock riktats mot definitionen och kritikerna menar att Dahl bortser från fler dimensioner av makten. Lukes var en av kritikerna och han framhäver att det finns två andra dimensioner i beslutsfattandet som Dahl missat, nämligen makten att hindra beslut och makten att aktivt inte ta beslut. Makten utövas då vid ingången till och utgången från beslutsarenorna, det vill säga i dagordningens innehåll och genomförandet av besluten. Lukes menar visserligen att makt också är en förmåga, men förmågan behöver inte utövas för att vara verkningsfull, det går att vara mäktig genom att tillgodose och främja andra intressen.⁷³ Bachrach och Baratz kritiserar också Dahl och ifrågasätter hans synsätt att makt är att delta i beslutsfattande. De menar att A kan skapa eller förstärka hinder som gör att frågor som är viktiga för B inte tas upp i diskussionen. Icke-beslutsfattande kan alltså vara en lika stark faktor som Dahls beslutsfattande.⁷⁴ Överfört till kommunchefens funktion skulle Dahls, Lukes samt Bachrach och Baratz resonemang kunna innebära att kommunchefen (A) har möjlighet att påverka kommunstyrelsens ordförande (B) genom att påverka dagordningens innehåll, vilka frågor som ska prioriteras samt genomförandet av besluten. Vid parternas täta kontakt kan kommunchefen ha möjlighet att utöva makt genom att påverka vilka beslut som ska fattas, men har även möjlighet att förhålla ärenden och hindra att beslut fattas.

Lukes flerdimensionella syn på makt visar att makt kan vara ett beteende i det öppna men även en manipulation i det fördolda. Hans tre dimensioner av makt är:

1. ”Direkt makt - Hur A direkt påverkar B”
2. ”Indirekt makt - Vad A hindrar B från att göra”

⁷¹ Dahl, Robert A. (1957). The Concept of Power. *Behavioral Science*, 2 (3), 201-215. s 202-203.

⁷² Dahl. (1957). s 201-215.

⁷³ Lukes, Steven. (2004). *Maktens ansikten*. Göteborg: Daidalos AB. s 20, 25-36.

⁷⁴ Bachrach, Peter & Baratz, Morton S. (1962). The two faces of power. *American Political Science Review*, 56 (4), pp 947-952.

3. ”Makten över människors uppfattningar och intressen - Vad A får B att önska och åtrå.”⁷⁵

Lukes tredje dimension breddar maktperspektivet till att inte bara röra det synliga, utan även mer subtila former av maktutövning som sker indirekt.⁷⁶ Lukes menar att makt är som mest effektiv när den är minst märkbar. Den tredje dimensionen synliggör detta då den berör makt som utövas genom ickehandlande, omedvetet och av ett kollektiv, det vill säga den osynliga makten.⁷⁷ Makten utövas bland annat i form av myter, normer, ideologier, informationskontroll, språk och symboler.⁷⁸ Lukes lyfter dessutom fram att A kanske inte vet att hen utövar makt över B, och B kanske inte vet att A finns.⁷⁹ Kommunchefens funktion kan utifrån Lukes flerdimensionella syn på makt tolkas som att hen har direkt makt i mötet med kommunstyrelsens ordförande genom att påverka vilka beslut som ska fattas, men även indirekt makt, vilket innebär en möjlighet att hindra kommunstyrelsens ordförande att fatta beslut. När det gäller den tredje dimensionen kan det betyda kommunchefens möjlighet att påverka kommunpolitikerna att fatta beslut med exempelvis lockelser om att beslutet skulle gå i linje med den politiska ideologin eller påverka dem att lyfta frågor som skulle stärka partiet i den kommunala opinionen.

Christensen med flera utvecklar Lukes flerdimensionella syn på makt och lägger till tre ytterligare dimensioner:

4. Makt i en soptunnesituation
5. Relationell makt
6. Institutionell makt⁸⁰

I Lukes första tre dimensioner förutsätts rationalitet och målinriktning hos inblandade aktörer. Enligt Christensen med flera kan detta dock vara svårt i organisationer som hanterar många områden samtidigt samt har begränsad beslutskapacitet och omväxlande aktörsinblandning. Maktutövandet kopplas därför till *en soptunnesituation*. Begreppet syftar till situationer där den rationella beslutsprocessen inte fungerar, det vill säga det finns flera problemställningar och lösningar som konkurrerar med varandra om uppmärksamheten. Beslutsprocessen fungerar då inte rationellt utan det råder diffust lösa kopplingar mellan problem, aktörer, beslutstillfällen och lösningar. Soptunnan symboliserar att de olika delarna kan hamna i olika sopor. Aktörerna letar sedan i den tunna som antas nå bästa resultat.⁸¹ En rationell beslutsprocess inom kommunal verksamhet går att överföra till soptunnesituationen då den innehåller en mängd olika områden och innefattar många intressekonflikter. Det är kommunchefens uppgift att ha en helhetssyn och inte prioritera vissa områden.

⁷⁵ Lukes. (2004). s 37-38.

⁷⁶ SOU 1990: 44. *Demokrati och makt i Sverige*. Stockholm: Allmänna förlaget. s 19.

⁷⁷ Lukes. (2004). s 20.

⁷⁸ Gaventa, John. (1987). Makt och deltagande. I Petersson, Olof (Red.), *Maktbegreppet*. Stockholm: Carlssons bokförlag. s 38, 43.

⁷⁹ Börjesson, Mats & Rehn, Alf. (2009). *Makt*. Stockholm: Liber. s 54-55.

⁸⁰ Christensen, Søren; Daugaard Jensen, Poul Erik & Lindkvist, Lars. (2011). *Makt, beslut, ledarskap. Märkbar och obemärkt makt*. Stockholm: SNS Förlag. s 15-17.

⁸¹ Christensen m.fl. (2011). s 16, 75-76, 107.

Kommunchefens maktutövning i denna situation kan därmed tolkas handla om att påverka kommunpolitiker så att de fattar beslut.

Relationell makt skiljer sig från de tidigare fyra dimensionerna. Makten inom denna dimension styrs inte av aktörernas resurser, utan maktutövningen uppstår i ett socialt samspel.⁸² Inom denna gren av maktforskningen är Foucault ledande. Han liknar makten med ett nät av ständigt, spända aktiva relationer. Makt formas av det sociala och därmed ständigt omskapas och utvecklas. Han menar vidare att makt inte är en egenskap eller egendom som bara vissa har, utan makt är snarare en strategi och resultatet av manövrar, taktiska grepp, tekniker och mekanismer. Makt närvarar och existerar i alla relationer. För att behålla makten som erhållits är det en evig kamp och makten sprids via ”dem som inte har den”.⁸³ Makten kan vara ensidigt beroende, det vill säga att en aktör har makt över den andre. Den kan även vara ömsesidig, båda har makt över varandra – en slags bytesrelation.⁸⁴ Om Foucaults definition av makt överförs till kommunchefen innebär det att hen ständigt är en del av ett nät av maktrelationer. Det kan handla om det direkta mötet med kommunstyrelsens ordförande, där de har en ömsesidig maktrelation det vill säga båda har makt över varandra. Det kan även handla om relationer mellan förvaltningar samt nätverk som inkluderar enskilda politiker, tjänstemän eller organiserade intressen. Eftersom makt alltid är närvarande i alla relationer så kan kommunchefen anses vara del i en ständig kamp att skaffa sig makt och att behålla makt.

I den sjätte dimensionen, institutionell makt, träder aktörerna undan och makten ligger istället i omgivande strukturella och institutionella ramar. Ramarna är accepterade och tas för givna, som till exempel regler, rutiner, vanor och normer för beteende. Den institutionella makten märks inte mellan aktörerna, men det är aktörerna som skapar, behåller och förändrar ramarna, så aktörorienterad och institutionell makt är nära sammanvävda.⁸⁵ Kommunchefen påverkar och påverkas av den institutionella miljön och de normer och principer som styr verksamheten. För kommunchefen handlar det om möjligheten att påverka de rutiner och processer som de arbetar efter, vilka prioriteringar som ska göras och vem som ska göra vad.

3.2 Källor för makt

Weber menar att makt bygger på *auktoritet* och *legitimitet*.⁸⁶ Auktoritet betyder sannolikheten att en order åtlyds av andra personer.⁸⁷ Legitimitet syftar på en ”social erkänsla för det berättigade i en viss position eller fenomen”.⁸⁸ Parsons lyfter också betydelsen av legitimitet för maktutövning och menar att det är till och med avgörande för att kunna agera i politiska system.⁸⁹ Enligt Weber finns det tre legitimitetsgrunder. Beroende på vilken legitimitet individen besitter blir det olika karaktär på maktutövningen och åtlydnaden. Den första är att

⁸² Christensen m.fl. (2011). s 17, 85, 108.

⁸³ Foucault, Michael. (1975/2003). *Övervakning och straff*. Lund: Arkiv förlag. s 32

⁸⁴ SOU 1990:44, s 19.

⁸⁵ Christensen m.fl. (2011). s 10, 17, 94-95.

⁸⁶ Börjesson & Rehn. (2009). s 57-60.

⁸⁷ Weber, Max. (1983). *Ekonomi och samhälle. Förståendesociologins grunder I*. Lund: Argos. s 37.

⁸⁸ Börjesson & Rehn. (2009). s 57-60.

⁸⁹ Parsons, Talcott. (1986). Power and the Social System. I Steven Lukes (Red.), *Power*. New York: New York university press. s 103-104.

en maktposition kan bygga på regler och procedurer som utser ledaren. Ledaren finns inom en fast hierarki av tjänstpositioner med ett definierat kompetensområde.⁹⁰ Den andra är att legitimiteten kommer från att ledaren valts av de som ska styras. Slutligen den tredje rör makthavare som fått legitimitet på grund av sitt kunnande.⁹¹ Utifrån Webers resonemang kan kommunchefens legitimitet kopplas till regler och procedurer. Kommunchefen har en formell position som kommunens högste tjänstemän samt utsedd och anställd av kommunstyrelsen.

En annan källa för makt är *kunskap*. Makten baseras då på individens kunskap inom ett visst område eller kunskapen att uttrycka sig.⁹² Att kunskap ger makt är inget nytt, citatet ”kunskap är makt” uttryckte filosofen Francis Bacon redan i början av 1600-talet.⁹³ Foucault utvecklade tankarna och konstruerade begreppet makt/kunskap. Begreppet syftar till att makt och kunskap är tätt sammanflätade. Foucault menar att alla makttekniker handlar till viss del om att upprätta kontroll över kunskap, samtidigt som alla kunskapsuttalanden är en del av maktdispositiven. En maktapparat som gör kunskapen tillåten, legitim och betraktad som nyttig. Det är inte kunskap eller makt som kommer ”först”, utan de utvecklas sida vid sida.⁹⁴ Engelstad utvecklar detta ytterligare och menar att alla som vill utöva makt behöver kunskap. Kunskap både om det område där makten utövas och om hur maktens mekanismer fungerar.⁹⁵ Kunskap som maktbas innebär att kommunchefen i mötet med kommunpolitiker har möjlighet att nyttja sin expertkunskap i relation till kommunpolitikernas allmänna kunnande.

3.3 Tjänstemännens maktresurser

Tjänstemännens maktresurser är anställning och uppdrag, tid och kontinuerlig närvaro, kompetens och erfarenhet, samt strategiskt viktiga kontakter och nätverk. Anställningen ger tjänstemannen en maktresurs i form av en formell auktoritativ position, legitimitet och betald arbetstid. Arbetstiden resulterar dessutom i kontinuerlig närvaro i politikens och den offentliga maktens närhet. Ytterligare en maktresurs är kompetens och erfarenhet. Tjänstemän är i regel välutbildade och anställningen ger möjlighet till vidareutbildning. Praktisk erfarenhet är dock minst lika betydelsefullt för att få makt. För att kunna bygga upp erfarenhet är strategiska kontakter och nätverk viktiga.⁹⁶ Enligt Högberg finns det ytterligare tre maktresurser som kommunchefen har till förfogande och dessa är centralitet, kontroll över kritiska resurser och närhet till exekutiv makt. *Centralitet* syftar till positionens hierarkiskt centrala placering i kommunen och dess relation till officiella och inofficiella organ såsom kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, arbetsgrupper, presidieträffar och kommunalrådöverläggningar. Positionen som sammanhållande länk mellan politiken och förvaltningen möjliggör kontroll över hela kommunens arbetsflöde. Om funktionen skulle avskaffas försvåras det arbetet för både tjänstemännen och politikerna. *Kontroll över kritiska resurser* rör resurser i form av tjänstemännens information, kunskap och expertis. Resurserna

⁹⁰ Weber. (1983). s 144, 147-149.

⁹¹ Engelstad, Fredrik. (2006). *Vad är makt?* Stockholm: Natur och kultur. s 32.

⁹² French, John & Raven, Betram. (1959). The bases of social power. I Dorwin Cartwright (Red), *Studies in social power*. Ann Arbor: The University of Michigan. s 161-164.

⁹³ Engelstad. (2006). s 71

⁹⁴ Foucault. (1975). s 33

⁹⁵ Engelstad. (2006). s 71-73

⁹⁶ Hysing & Olsson. (2012). s 127-128.

kan mobiliseras och utgöra en källa för att utöva makt gentemot politikerna. Maktresursen *närhet till exekutiv makt* syftar till att ju närmare makten hen är desto större möjlighet att utöva makt.⁹⁷

Tjänstemännens makt beror även på att politikerna har vissa begränsningar, vilket gör dem beroende av aktiviteter, information och insatser från tjänstemännen. Den första begränsningen rör det stora antalet frågor och områden som de ledande politikerna har ansvar för. Mängden frågor innebär att politikerna ofta hamnar i tidsbrist och måste agera reaktivt.⁹⁸ Enligt studie av Brunsson & Jönsson ägnar tjänstemännen 100 gånger mer tid åt ett större ärende än nämndledamöterna.⁹⁹ En annan begränsning är att det inte alltid är klart vad politikerna vill. Det kan råda splittringar mellan partierna eller inom det enskilda partiet. Tjänstemän kan då bidra i förhandlingarna och tillsammans med politikerna arbeta fram kompromissförslag. Tjänstemännen får även makt att påverka politiken när det dyker upp nya frågor och problem som partigrupperna inte hunnit diskutera och politikerna därmed inte haft möjlighet att ta ställning till.¹⁰⁰

Enligt Hysing och Olsson finns det dock ett ömsesidigt intresse från parternas sida att upprätthålla bilden av en tydlig arbetsdelning. För tjänstemännen innebär det en möjlighet att hålla ”ryggen fri” och undgå kritik om de agerar opolitiskt och verkar utifrån sakkunskap, lagar och etablerad praxis. Medan politikerna som står ansvariga för verksamheten gentemot medborgarna har ett incitament att upprätthålla bilden av att de har kontroll.¹⁰¹ Politiker och tjänstemän är dessutom ömsesidigt beroende av varandra. Politikerna kan bara fatta beslut – inte verkställa.¹⁰² Politikerna kan inte heller ersätta den kunskap och erfarenhet som tjänstemännen innehar. Tjänstemännen i sin tur kan inte ersätta politikernas demokratiska legitimitet.¹⁰³

3.4 Tjänstemännens del i policyprocessen

Enligt idealmodellen och den traditionella policymodellen (se Figur 3) är politikernas roll att ta initiativ, formulera policys, göra prioriteringar och ta beslut. I modellen ansvarar tjänstemännen för att genomföra besluten och medverka vid utvärdering av verksamheten. Men i praktiken har tjänstemännen en allt större roll och de medverkar i modellens alla steg. Tjänstemän har ett stort inflytande över politiken via dess initiativmakt, formuleringsmakt, prioriteringsmakt samt makt över genomförandet och utvärderingen.¹⁰⁴

⁹⁷ Högberg. (2007). s 169-177.

⁹⁸ Hysing & Olsson. (2012). 128-130.

⁹⁹ Brunsson, Nils & Jönsson, Sten. (1978). *Beslut och handling. Om politikens inflytande på politiken*. Stockholm: Liber förlag. s 48-51, 69, 104.

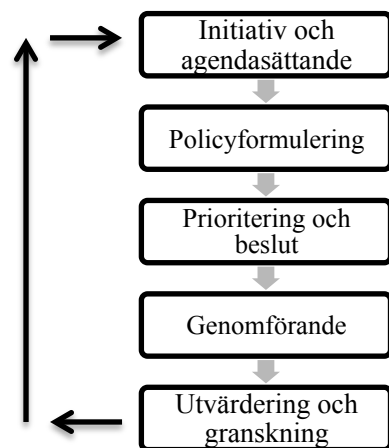
¹⁰⁰ Hysing & Olsson. (2012). 128-130.

¹⁰¹ Hysing & Olsson. (2012). s 31.

¹⁰² Brunsson & Jönsson. (1978). s 10-11.

¹⁰³ Lundquist, Lennart. (1993). *Ämbetsman eller direktör? Förvaltningschefens roll i demokratin*. Stockholm: Nordstedts juridik. s 109.

¹⁰⁴ Hysing & Olsson. (2012). s 20.



Figur 3: Policyprocessen som stegvis modell¹⁰⁵

I policyprocessens första del *initiativ och agendasättande* har tjänstemännen inflytande på grund av deras ständiga närvaro i den dagliga verksamheten. Närvaron ger dem insikt om nya problem som behöver uppmärksammas, vetskap om medborgarnas krav och önskemål samt möjlighet att följa utvecklingen av ny kunskap inom sitt sakområde. Detta leder till ett informationsövertag som tjänstemännen kan använda för att lyfta frågor på den politiska dagordningen. Tjänstemännen har alltså betydande initiativmakt och dagordningsmakt. I processens andra del *policyformulering* har tjänstemännen formuleringsmakt då de ansvarar för att ta fram beslutsunderlag till politikerna och utformningen av de politiska besluten.¹⁰⁶ I denna fas menar Brunsson och Jönsson att tjänstemännen kan påverka om ärendena blir politiska eller ej. Tjänstemännen kan välja om de presenterar en lösning eller flera. Vid flera alternativ är politikerna tvungna att ta ställning och frågan följs då ofta av politisk oenighet, det vill säga den blir politisk. Under beredningen av ärenden har politikerna dock möjlighet att granska underlaget och ge synpunkter på hur det fortsatta utredningsarbetet ska gå till. Beredningsfasen är den del där politikerna har störst inflytande i policyprocessen och många politiker ser fasen som viktigast i deras arbete.¹⁰⁷

I den tredje delen *prioriteringar och beslut* har tjänstemännen prioriteringsmakt, det vill säga de styr över vad som är viktigt eller mindre viktigt. Politikerna har inte möjlighet att sätta sig in i alla frågor utan får lita på tjänstemännens omdöme. Vid själva beslutet är dock politikerna ensamma. Beslutstillfället har dock ganska liten betydelse då de reella avgörandena har gjorts tidigare, då ärenden väljs, definieras och bereds. I den fjärde delen *genomförande* tolkar och översätter tjänstemännen de politiska besluten och implementerar dem i verksamheten. Tjänstemännen har därmed i hög grad makt över hur politiken förverkligas. Politikerna kan inte styra om besluten verkställs eller att de genomförs så som det var tänkt. Slutligen i processens sista del *utvärdering och granskning* är det tjänstemännen som genomför utvärderingarna och deras arbete ligger sedan till grund för framtida politiska initiativ och

¹⁰⁵ Hysing & Olsson. (2012). s 21.

¹⁰⁶ Hysing & Olsson (2012). s 21-22; Brunsson & Jönsson. (1978). s 66-68.

¹⁰⁷ Brunsson & Jönsson. (1978). s 68, 72.

prioriteringar.¹⁰⁸ Kommunchefen med sin position mellan politikerna och tjänstemännen har utifrån policyprocessen och ur ett maktperspektiv en betydelsefull ställning.¹⁰⁹

3.5 Studiens perspektiv på makt

Studiens perspektiv på makt utgår från att det är ett mångfacetterat begrepp som måste förstås på flera olika nivåer. Dahl, Lukes och Christensen med flera åskådliggör detta med deras definitioner av maktbegreppet utifrån sex dimensioner. Den första dimensionen rör den direkta makten, det vill säga hur ”A direkt påverkar B”. I den andra dimensionen riktas fokus mot indirekt makt - ”vad A hindrar B från att göra”. Vidare i den tredje dimensionen är makt indirekt och syftar till ”vad A får B att önska och åtrå”. Fjärde dimensionen handlar om makt i en ”soptunnesituation”, det vill säga att få beslutsprocessen att fungera trots intressekonflikter samt att besluten ska utgå från ett helhetsperspektiv. Den femte dimensionen innebär relationell makt och att maktutövning uppstår i ett socialt samspel. Foucault menar att makten är ett nät av ständigt spända aktiva relationer och att makt därmed ideligen omskapas samt utvecklas. I den sjätte dimensionen beskrivs makt som institutionell och fokus riktas då mot de normer och rutiner som styr verksamheten. I studiens maktperspektiv ingår även Webers och Foucaults syn på legitimitet, auktoritet och kunskap som viktiga källor för makt. Legitimitet handlar om att vara berättigad till att utöva makt och auktoritet innebär att sannolikheten att en order följs. Kunskap slutligen innefattar att makt baseras på att en individ har kunskap inom ett visst område. Utöver de klassiska maktdefinitionerna som beskrivs tillförs i denna studie ett maktperspektiv som knyts till en specifik kontext nämligen; tjänstemännens maktresurser och makt i policyprocessen. Maktresurserna anses bland annat vara anställning, uppdrag, tid och kontinuerlig närvaro, kompetens och erfarenhet samt strategiskt viktiga kontakter och nätverk. Makt i policyprocessen hänvisar till tjänstemännens initiativ och agendasättande, policyformulering, prioritering och beslut, genomförande, utvärdering och granskning.

¹⁰⁸ Hysing & Olsson (2012). s 21-22, 122-126.

¹⁰⁹ Lundquist. (1993). s 16.

4. Metodologiska utgångspunkter och tillvägagångssätt

Uppsatsens metodavsnitt inleds med en beskrivning av fallstudien som metod och val av fall. Därefter presenteras studiens datainsamling i form av kvalitativa intervjuer och dokument som källa. Vidare redogörs bearbetning och analys av det empiriska materialet. Slutligen diskuteras studiens metod och material, samt källkritik. Den empiriska undersökningen genomfördes i mars 2013.

4.1 Fallstudie som metod

Studien har en kvalitativ ansats då syftet är att bidra till diskussionen om relationen mellan politiker och tjänstemän. En kvalitativ ansats innebär att söka fördjupad förståelse för innebörden av en viss företeelse och process.¹¹⁰ Jag har valt fallstudie som metod då det enligt Yin är ett tillvägagångssätt som föredras när studien har en kvalitativ ansats och frågor som ”hur?” och ”varför?” ska besvaras. Metoden är även att föredra när området som ska studeras är ett aktuellt fenomen i ett verkligt sammanhang där forskaren inte har någon kontroll.¹¹¹ Avsikten var att hitta och identifiera variationer, strukturer och egenskaper som kan förklara fenomenet, det vill säga organisationsstrukturens betydelse för den högste tjänstemannens funktion och makt.¹¹² Vidare innebär den kvalitativa ansatsen närhet till det som undersöks och flexibilitet i genomförandet.¹¹³ Utgångspunkten var att försöka fånga aktörers perspektiv och sätta in företeelsen i ett sammanhang och överföra dem till en helhet.¹¹⁴ Med detta som bakgrund fungerar den kvalitativa metoden väl till min studie då organisationsstrukturens betydelse för kommunchefens funktion och makt studeras utifrån aktörernas perspektiv i deras ”naturliga” miljö.

Merriam utvecklar beskrivningen av en fallstudie ytterligare och menar att metoden är partikularistisk, deskriptiv, heuristisk och induktiv. *Partikularistisk* innebär att metoden fokuserar på en situation, händelse, företeelse eller person. Studien gäller alltså ett speciellt fall, men belyser ett generellt problem.¹¹⁵ I mitt fall studerar jag en företeelse det vill säga kommunchefens funktion och makt i en kommun med BUF-organisation. Studien fokuserar på två kommuner, men företeelsen finns i 55 kommuner i Sverige.¹¹⁶ Resultatet av studien är *deskriptivt*, det vill säga en omfattande och tät beskrivning av företeelsen. Merriam menar att den deskriptiva karaktären visar att många faktorer spelat in och belyser komplexiteten i en situation. *Heuristisk* betyder att studien ska förbättra läsarens förståelse och skapa nya innebörder för företeelsen som studerats.¹¹⁷ Vidare innebär *induktiv* att fallstudien fokuserar på processen, förståelse och tolkning i syfte att utveckla begrepp, hypoteser och teorier,

¹¹⁰ Holme, Idar Magne & Krohn Solvang, Bernt. (1997). *Forskningsmetodik. Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur. s 78-80

¹¹¹ Yin, K. Robert. (2006). *Fallstudier: design och genomförande*. Malmö: Liber AB. s 17

¹¹² Jmf Starrin, Bengt & Svensson, Per-Gunnar. (1994). *Kvalitativ metod och vetenskapsteori*. Lund: Studentlitteratur. s 23, 28

¹¹³ Holme & Solvang. (1997). s 78-80

¹¹⁴ Johannessen, Esbjörn & Tufte, Per Arne. (2003). *Introduktion till samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber AB. s 72-74.

¹¹⁵ Merriam, B. Sharan. (1994). *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund: Studentlitteratur. s 25, 27.

¹¹⁶ Anna Lindström, Sveriges kommuner och landsting. (personligkontakt 12 mars, 2013).

¹¹⁷ Merriam. (1994). s 26-27.

snarare än att testa existerande teorier.¹¹⁸ Alvesson och Sköldberg beskriver vidare att den induktiva ansatsen utgår från empirin, det vill säga slutsatserna genereras av de praktiska forskningsresultaten.¹¹⁹ Den deskriptiva, heuristiska och induktiva ansatsen stämmer väl med min studie då jag vill bidra till diskussionen om relationen mellan politiker och tjänstemän. Ansatsen är även fördelaktig då jag, i enlighet med Alvesson och Sandbergs metodik¹²⁰, vill fylla en lucka och bidra med en fördjupad kunskap om organisationsstrukturens betydelse för den högste tjänstemannens funktion och makt. Tidigare studier rör främst kommunchefens funktion i kommuner med den traditionella nämndstrukturen, inte i BUF-organisationen. Den nya organisationsstrukturen har visserligen studerats, men främst med fokus på organisationen och dess effekter. När det gäller kommunchefens funktion konstateras enbart att den har förändrats med den nya organisationen, men det redovisas inte hur eller på vilket sätt detta påverkar relationen mellan politiker och tjänstemän.

Även Esaiasson menar att fördelen med fallstudier är att metoden möjliggör en nära granskning av ett område och att det är att föredra att studera få fall före flera, då det ger mer tillförlitliga resultat.¹²¹ Ytterligare ett argument till mitt val är att fallstudien möjliggör användandet av flera olika empiriska material såsom formella skriftliga källor, intervjuer, personliga noteringar, direkta observationer och deltagande observationer.¹²² De multipla källorna möjliggör ett bredare perspektiv i studien då fallen kan studeras från flera olika infallsvinklar.¹²³ Inom fallstudien har jag valt att använda kvalitativa intervjuer och dokumentstudier som metoder. Kvantitativa metoder, såsom exempelvis enkätundersökning, ingår inte då dess fokus riktas mot att ställa standardiserade frågor och erbjuda fastställda svarsalternativ.¹²⁴ Metoden når därmed inte den fördjupade kunskap som studien syftar till. En fördel med kvantitativ metod är dock bredden och att fler antal svarspersoner hade kunnat nås.

En annan fördel med att använda flera metoder och informationskällor, så kallad metodtriangulering, är att det möjliggör att studien stämmer överens med verkligheten samt motverkar systematiska fel och därmed ger studien stark validitet. Merriam menar att trianguleringen även minskar risken för slumpmässiga samt osystematiska fel och leder därmed till stärkt reliabilitet.¹²⁵ Yin framhäver också fördelar med multipla källor och menar att om dessa pekar på samma resultat stärks slutsatserna.¹²⁶ När slutsatserna ska dras görs en

¹¹⁸ Merriam. (1994). s 33, 35.

¹¹⁹ Alvesson, Mats & Sköldberg, Kaj. (1994). *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur AB. s 41-42.

¹²⁰ Alvesson, M & Sandberg, J. (2011). Generating research questions through problematization. *Academy of Management Review*, 36, pp 247-271. s 247.

¹²¹ Esaiasson, Peter; Gilljam, Mikael; Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena. (2012). *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Nordstedts Juridik AB. s 112-113.

¹²² Yin. (2006). s 25, 109.

¹²³ Cohen, Louis & Manion, Lawrence. (1994). *Research Methods in Education*. Fourth edition. London: Routledge. s 241.

¹²⁴ Johannessen & Tufte. (2003). s 71-72.

¹²⁵ Merriam. (1994). s 179, 183.

¹²⁶ Yin. (2006). s 126.

generalisering. Det är en så kallad *analytisk generalisering* och sker utifrån tidigare studier.¹²⁷ Tidigare studier är det huvudsakliga instrumentet som används som mall för att jämföra resultatet från fallstudien.

Nackdelen med fallstudier är att det krävs mycket tid för att kunna genomföra en tät beskrivning av en företeelse. Det finns även en risk att studien förenklar eller överdriver faktorer i en situation och därmed dras felaktiga slutsatser.¹²⁸ Patton lyfter ytterligare en nackdel med metoden och hänvisar till att forskaren är studiens främsta instrument för datainsamling och analys. Merriam bekräftar detta och menar att det ställer höga krav på forskarens integritet, analytiska förmåga och fingertoppskänsla. Forskarna måste därför ha förståelse för mångtydighet, ha goda kommunikationsfärdigheter, vara synnerligen känslig i förhållande till kontexten, informationen och sina personliga värderingar.¹²⁹ Jag har valt att hantera nackdelarna med att fallen har varit väl avgränsade, vilket har gjort det möjligt att studera dem utifrån olika infallsvinklar. Studiens problemområde är dessutom väl förankrad i tidigare forskning och framför allt i olika teorier om makt.

4.2 Val av fall

Vid val av fall var utgångspunkten den så kallade *Grounded Theory-designen* och de fall som studerats valdes utifrån deras likheter. Fallens likheter minimerar nämligen risken för påverkan från andra faktorer än de som studeras. Inom kommunforskning brukar sådana faktorer vara storlek, tätortsgrad och politisk majoritet.¹³⁰ Jag har valt Härryda kommun och Kungälv kommun. De stämmer överens med mitt första urvalskriterium som var att kommunerna skulle ha en kommunchef och BUF-organisation. Fler gemensamma faktorer mellan Härryda och Kungälv är att de ligger i Västra Götaland och är kategoriserade av SKL som förortskommuner till en större stad. Kategoriseringen betyder att ca 50 % av befolkningen arbetar och dagligen pendlar till en annan kommun.¹³¹ Fler likheter är att de är större kommuner med ca 35 000 – 41 000 invånare och Alliansen har politisk majoritet.¹³² Det som skiljer kommunerna åt är att Kungälv bytte till BUF-organisation år 2007 och Härryda genomförde förändringarna år 1998.¹³³ Det innebär att organisationsstrukturen har funnits i 6 respektive 15 år och har därmed implementerats sedan flera år tillbaka och är väl förankrad i kommunerna. Tidsskillnaden hade dock en viss betydelse och var till fördel då det gav ett

¹²⁷ Yin. (2006). s 53.

¹²⁸ Merriam. (1994). s 47.

¹²⁹ Patton, Michael Quinn. (2002). *Qualitative Research & Evaluation Methods. 3 Edition*. California: Sage Publications Inc. s 14; Merriam. (1994). s 47, 65.

¹³⁰ Esaiasson m.fl. (2012). s 125-126.

¹³¹ Sveriges kommuner och landsting. (2013). *Kommungruppsindelning*. Hämtad 2013-03-05 från https://www.skl.se/kommuner_och_landsting/om_kommuner/kommungruppsindelning.

¹³² Statistiska centralbyrån. (2013). *Befolkningsmängd från första halvåret 2012*. Hämtad 2013-03-05 från http://www.scb.se/Pages/TableAndChart____244147.aspx; Kungälvs kommun. (2013). *Valresultat och mandatfördelning*. Hämtad 2013-03-05 från http://kungalv.se/Kommun-och-Politik/Kommunfakta/Valresultat_Mandatfordelning/; Härryda kommun. (2013). *Partier och mandatfördelning*. Hämtad 2013-03-05 från <http://www.harryda.se/kommunochpolitik/kommunensorganisation/partierochmandatfordelning.4.495f377d12fd1a72be800036571.html>.

¹³³ Kungälvs kommun. (2006). *Sammanträdesprotokoll från kommunfullmäktige 2006-10-09*; Härryda kommun. (1997). *Sammanträdesprotokoll från kommunfullmäktige 1997-10-20*. Dnr 1997.137/001.

bredare perspektiv på organisationsstrukturens inverkan på kommunchefens funktion och makt i relation till kommunpolitikerna.

Jag har valt att genomföra en tvåfallsstudie. Mitt fokus är systemet inte individen, så för att minimera risken att kommunchefen som individ påverkar resultatet valde jag två fall. Yin stärker mitt val och menar att tvåfallsstudie är att föredra. Sannolikheten att det blir en bra undersökning ökar och studien blir inte lika sårbar. Analytiska slutsatser är dessutom mer hållbara då de inte bara härrörs från ett fall. En förutsättning är dock att fallen är tillräckligt lika varandra.¹³⁴ Min bedömning är att de två valda kommunerna svarar upp mot kraven på att fallen ska vara tillräckligt lika och kan därmed fungera som underlag för generalisering. En annan fördel med tvåfallstudie är att fallens olikartade kontext gör det lättare att hitta mönster i materialet och leder till att resultatet blir mer generaliserbart.¹³⁵

För att kunna jämföra resultatet med tidigare forskning är det enligt Yin viktigt att definitionerna som används inte är för speciella eller tidsbundna. Fallen som studeras bör istället vara lika tidigare studieobjekt.¹³⁶ I mitt fall har både Kungälv och Härryda varit studieobjekt för forskare tidigare. Kungälvs kommun av Sven Siverbo med flera under åren 2006, 2008 och 2009 samt Härryda kommun av Henry Bäck med flera under år 2001. Definitionen av makt har jag också beaktat ur detta perspektiv och använt mig av erkända teorier och definitioner av begreppet. Tillvägagångssättet stärker validiteten enligt Esaiasson med flera då operationaliseringen testats tidigare och därmed säkerställt att det finns en överensstämmelse mellan teoretisk definition och operationella indikatorer. Det faktum att definitionen prövats förut minimerar även risken för systematiska fel.¹³⁷ För att stärka validiteten ytterligare bad jag intervjupersonerna att beskriva hur de definierar makt för att kontrollera om deras förklaring liknade den teoretiska definitionen samt att vi hade samma utgångspunkt i intervjuerna. Detta är viktigt enligt Esaiasson med flera för att motverka systematiska fel och att resultatet blir snedvridet.¹³⁸ Tillvägagångssättet möjliggjorde dessutom en neutral ingång i diskussionen om kommunchefens makt. Samtliga informanter kunde definiera begreppet makt och deras synsätt stämde överens med studiens maktperspektiv.

4.3 Kvalitativ intervju

Intervjuer är en av de viktigaste metoderna för en fallstudie.¹³⁹ Det är en kvalitativ metod med fokus att skapa en helhetsbild genom att kartlägga människors uppfattning inom ett område, hitta mönster och fördjupa förståelsen om sociala processer.¹⁴⁰ Intervjuer är även fördelaktigt då det tidigare inte forskats om kommunchefens funktion i en BUF-organisation. Jag har valt

¹³⁴ Yin. (2006). s 76.

¹³⁵ Yin. (2006). s 76.

¹³⁶ Yin. (2006). s 44.

¹³⁷ Esaiasson, Peter; Gilljam, Mikael; Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena. (2007). *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Nordstedts Juridik AB. s 63, 67.

¹³⁸ Esaiasson m.fl. (2007). s 64-65.

¹³⁹ Tellis, Winston. (1997). Introduction to Case Study. *The Qualitative Report*, 3 (2). Hämtad 2013-03-15 från <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR3-2/tellis1.html>.

¹⁴⁰ Holme & Solvang. (1997). s 76-77.

att genomföra informantintervjuer. Intervjupersoner valdes för att de kunde bidra med information och agera som ”vittnen” om hur det faktiskt fungerar.¹⁴¹ Intervjuer genomfördes med kommunchefen, kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande samt kommunsekreteraren i de båda kommunerna. Urvalet var strategiskt och baserades på lämplighet efter Johannessen och Tufte’s teori, samt Esaiassons med fleras krav på centralitet.¹⁴² Intervjupersonerna valdes alltså för att de arbetar nära kommunchefen eller innehar positionen, och därmed kan anses ha god kunskap om kommunchefens funktion och makt i kommunen. Jag valde att ha enskilda intervjuer framför gruppintervjuer. Det var ett aktivt val eftersom makt kan vara ett känsligt ämne och syftet var att informanterna skulle kunna tala fritt utan påverkan från annan part. Svårigheterna med informantintervjuer är att det är informanternas subjektiva bild av verkligheten som förmedlas. För att motverka en snedvridning intervjuades därför både politiker och tjänstemän. Svaren kan därmed jämföras och få en mer nyanserad bild av verkligheten. För att möjliggöra ett förtroligt samtal poängterade jag att fokus inte var individen eller kommunen i sig, utan systemet och att fånga in de uppfattningar som finns.

Intervjuerna var så kallade *semistrukturerade*. Intervjuerna byggs då upp kring teman och metoden gör det möjligt för intervjuaren att frångå de förutbestämda frågorna och ställa följdfrågor.¹⁴³ Strukturen gör det även möjligt för informanterna att styra ordningen på frågorna. Det är fördelaktigt enligt Bryman då det gör att intervjun får röra sig i olika riktningar. Det ger information om vad intervjupersonen tycker är relevant och viktigt.¹⁴⁴ Inför mötet med intervjupersonerna formulerades en intervjuguide (se bilaga 1 och 2) med ämnesområdena: inför omorganisationen, kommunchefens roll, relationen mellan kommunchefen och politikerna samt makt. Intervjuguiderna skiljde sig något åt beroende på kommun och vilken position informanterna hade, men ämnesområdena var lika. Fördelen med en viss standardisering är att svaren går att jämföra.¹⁴⁵ Vidare var metoden fördelaktig då den gav mig frihet att styra samtalets riktning och att svaren fokuserade kring studiens syfte. Det innebär att jag, i likhet med Kvale och Brinkmann, vid flera tillfällen ställde följdfrågor utifrån informantens svar, exempelvis ”hur menar du?”, ”kan du utveckla?” och ”kan du berätta mer om det..?”. Syftet var att informanten skulle fördjupa sina svar.¹⁴⁶ Risken med detta förfarande är att intervjun styrs till de svar och information som önskas. Frågorna kan bli ledande och mimik eller tonfall kan påverka informantens svar. Den så kallade intervjuareffekten kan därmed förstärkas och informanten anpassar då sina svar efter vad som denne tros förväntas av hen.¹⁴⁷ För att stärka validiteten, det vill säga att undersökningen stämmer överens med verkligheten, lät jag därför intervjupersonerna läsa igenom studien. I den så kallade deltagarkontrollen fick intervjupersonerna ta ställning till om beskrivningarna

¹⁴¹ Esaiasson m.fl. (2007). s 257.

¹⁴² Johannessen & Tufte. (2003). s 84; Esaiasson m.fl. (2007). s 292.

¹⁴³ Trost, Jan. (2010). *Kvalitativa intervjuer*. Lund: Studentlitteratur AB. s 43, 71; Kvale, Steinar. (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur AB. s 121.

¹⁴⁴ Bryman, Alan. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Stockholm: Liber AB. s 413.

¹⁴⁵ Johannessen & Tufte. (2003). s 97.

¹⁴⁶ Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend. (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur. s 155.

¹⁴⁷ Kvale & Brinkmann. (2009). s 188.

och tolkningarna var tillförlitliga. Tillvägagångssättet minimerar även risken för systematiska fel.¹⁴⁸ Informanterna som inkom med svar framhöll att studien var korrekt och inte innehöll några felaktigheter. Det enda som kommenterades var att det bör framgå att organisationsmodellerna i figur fem och sex är nuvarande organisationer, vilket ändrades enligt önskemål.

En svårighet med semistrukturerade intervjuer är att relationen mellan intervjuaren och informanten är avgörande för innehållet.¹⁴⁹ För att möjliggöra en god relation bör informanterna därför själva få välja plats för intervjuerna. De kan då välja en plats där de känner sig bekväma och avslappnade.¹⁵⁰ I mitt fall fick informanterna styra var intervjun skulle genomföras och samtliga valde respektive arbetsplats. För att ytterligare möjliggöra en god relation formades intervjuerna efter de fyra forskningsetiska principerna: information, samtycke, konfidentialitet och nyttjande.¹⁵¹ Informanternas upplystes därför inledningsvis om studiens syfte och vad resultatet skulle användas till. Intervjuerna var dessutom frivilliga och informanterna kunde avbryta intervjun om de önskade samt neka att svara på frågor. När det gäller konfidentialitetskravet innehåller studien inga känsliga personuppgifter, utan fokuserar på informanternas erfarenhet och kunskap om kommunchefens funktion och makt i en kommun med BUF-organisation. Slutligen gällande nyttjandet så är det enbart jag och min handledare som har tillgång till utskriften av intervjuerna.

För att motverka bristande reliabilitet valde jag att spela in intervjuerna. Fördelen med förfarandet var att det möjliggjorde fullt koncentration på vad informanterna sa, det gick även att lyssna på tonfall och ordval flera gånger samt att intervjuerna kunde transkriberas till text. Trost menar dessutom att inspelningen stärker trovärdigheten då det är bra för minnet och motverkar inblandningen av egna tolkningar och värderingar. Inspelningarna transkriberades i sin helhet, i enlighet med Trosts metodik, vilket innebar att ingen tolkning gjordes utan allt som sades och även skratt, pauser och avbrott dokumenterades.¹⁵²

4.4 Dokument som källa

Vid val av dokument har jag haft ett brett perspektiv och har studerat handlingar från Härryda kommun och Kungälv kommun, samt tidigare forskning från Kommunforskning i Väst (KFi) som kommunerna varit del i. Syftet med dokumentstudierna var att få en översiktlig och sammanfattande bild av organisationsförändringarna samt dess betydelse för kommunchefens funktion och makt i kommunerna. Dokument som studerats är interna utredningar och rapporter inför förslaget om byte till BUF-organisation, kommunfullmäktiges beslutsunderlag, protokoll från kommunfullmäktige samt interna utvärderingar av organisationsförändringarna. Jag har även studerat kommunernas delegationsordningar och kommunchefernas anställningsavtal, innan och efter organisationsförändringarna. Dessa dokument illustrerar kommunchefens maktposition i form av vilken typ av frågor som delegerats till posten samt

¹⁴⁸ Jmf Merriam. (1994). s 177, 179.

¹⁴⁹ Johannessen & Tufte. (2003). s 98.

¹⁵⁰ Esaisson m.fl. (2007). s 302.

¹⁵¹ Vetenskapsrådet. (2013). *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*.

Hämtad 2013-03-13 från <http://www.codex.vr.se/texts/HSFR.pdf>.

¹⁵² Trost. (2010). s 74-75.

vilka ansvarsområden och arbetsuppgifter som tillskrivits funktionen i anställningsavtalen. En av fördelarna med dokument som källa är dess stabilitet. Forskaren påverkar inte innehållet med sin närvaro, till skillnad från intervjuer och observationer. I kvalitativa fallstudier är de dessutom bra källor då de ger en empirisk grund för undersökningen och den kontext där frågeställningen hör hemma. De har därmed en koppling till verkligheten. Nackdelen är att dokumenten inte producerats för forskningen utan andra ändamål, vilket kan försvåra tolkningen av innehållet.¹⁵³

4.5 Kvalitativ analys

Analysen var en process som pågick parallellt med intervjuerna och inhämtningen av material. Tillvägagångssättet rekommenderas av Patton för att möjliggöra lyhördhet, öppenhet och flexibilitet i tolkningarna.¹⁵⁴ Materialet som granskades var transkriberingen av intervjuerna, dokument från kommunerna och tidigare forskning från KFi. Analysen inspirerades av *Grounded Theory-metoden* och målet var att göra informationen enhetlig och identifiera informationsenheter.¹⁵⁵ Första fasen var att läsa igenom det empiriska materialet noggrant. Noggrannheten är viktigt för att minimera risken för bristfällig reliabilitet genom slumpmässiga och osystematiska fel.¹⁵⁶ Under granskningen kommenterade jag materialet och skrev noteringar i marginalen. Enligt Bryman ska kommentarerna vara namn eller etiketter som är av teoretisk vikt eller av praktisk betydelse för personerna som studerats.¹⁵⁷ Utgångspunkten var, i enlighet med Ridder, Hoon och McCandless Baluch, att leta efter skillnader mellan tidigare forskning om kommunchefen och mitt material för att kunna fylla den lucka som finns inom området.¹⁵⁸ Mina kommentarer var exempelvis kommunchefens roll, skillnad i roll, relationen mellan politiker och tjänstemän samt makt över dagordningen. Detta tillvägagångssätt menar Merriam med flera fungerar som en dialog mellan forskaren och materialet. Den inledande kodningen, de nedskrivna informationsenheterna, ska sedan övergå till att finna mönster och regelbundenheter i materialet.¹⁵⁹ Regelbundenheterna formulerades till olika kategorier och strukturerades tematiskt för att spegla studiens syfte. I denna fas upptäcks vilka teman och mönster som är centrala och vilka som är i periferin.¹⁶⁰ För att kategorierna ska vara heltäckande bör de vara uttömmande, ömsesidigt uteslutande, oberoende varandra och spegla syftet med studien. Antalet människor som säger något eller den frekvens något återkommer bör också beaktas. Ytterligare en riktlinje är att det bör finnas ett minimum av data som kan hänföras till kategorin.¹⁶¹ Min gräns var att minst två källor skulle hänvisa till fakta i kategorin. Om kategorierna återfinns i båda fallen uppstår en

¹⁵³ Merriam. (1994). s 121-122.

¹⁵⁴ Patton. (2002). s 40.

¹⁵⁵ Jmf Merriam. (1994). s 144.

¹⁵⁶ Esaiasson m.fl. (2007). s 70.

¹⁵⁷ Bryman. (2011). s 514.

¹⁵⁸ Ridder, Hans-Gerd; Hoon, Christina & McCandless Baluch, Alina. (2012). Entering a Dialogue: Positioning Case Study Findings towards Theory. *British Journal of Management*, doi: 10.1111/1467-8551.12000, pp 1-15. s 5, 9

¹⁵⁹ Merriam. (1994). s 143, 147-148.

¹⁶⁰ Hjerm, Mikael & Lindgren, Simon. (2010). *Introduktion till samhällsvetenskaplig analys*. Malmö: Gleerups Utbildning AB. s 92, 120.

¹⁶¹ Merriam. (1994). s 143, 147-148.

bokstavlig replikation och resultatet går att generalisera.¹⁶² För att stärka reliabiliteten valde jag att läsa och analysera allt material flera gånger för att kontrollera att inga kategorier missats.

4.6 Diskussion om metod och material

Valet att genomföra en fallstudie och därmed kunna använda flera metoder möjliggjorde en fördjupad kunskap om organisationsstrukturens betydelse för den högste tjänstemannens funktion och makt. Datainsamlingen avslutades när materialet nådde en teoretisk mättnad, det vill säga när regelbundenheter visades i underlaget, kategorierna blev mättade och ytterligare information inte bidrog med nya aspekter, utan bara placerades under befintliga kategorier och mönster. För att testa kategorierna sökte jag aktivt efter indikationer som skulle innebära att kategorierna inte skulle fungera.¹⁶³

Jag genomförde totalt nio intervjuer, fyra i Kungälv och fem i Härryda. Intervjuerna varade mellan 20-55 minuter. Antalet intervjuer i Härryda utökades med en intervju då det visade sig att majoriteten av intervjupersonerna var relativt nyanställda i kommunen och därmed inte kunde bidra med information om vilka förändringar omorganisationen inneburit. Jag fick då tipset att intervjua ett förre detta kommunalråd och denna intervju kompletterade väl de andra intervjuerna. Jag bedömer att nio intervjuer var tillräckligt för att få svar på frågeställningarna. De sista intervjuerna verifierade enbart det tidigare informanter sagt och bidrog inte med några ytterligare aspekter.

Samtliga informanter valde att genomföra intervjuerna på respektive arbetsplats. Min upplevelse var att det var en fördel då informanterna verkade vara avspända och trygga i sina "hemmiljöer". En ytterligare fördel vid intervjuerna var att informanterna visade ett stort intresse för studiens problemområde. De uttryckte att de var nyfikna på resultatet och bidrog därför gärna med egna erfarenheter och kunskap. Intresset visade sig också via deras utförliga svar på mina frågor. Min upplevelse var att de var ärliga i sina svar. Mängden information som erhöles, tror jag beror på att jag noga poängterade att jag inte var intresserad av kommunchefen som individ eller kommunen i sig, utan systemet och strukturen som formar kommunchefens funktion och makt.

Jag har valt att inte särskilja fallen i resultatet, utan presenterar en samlad beskrivning av fallen och formar kategorier med information från båda kommunerna. Det är ett vanligt förfarande vid flerfallstudier enligt Yin.¹⁶⁴ I resultatet presenteras citat från intervjupersonerna. Citaten används för att belysa och betona viktiga aspekter i analysen samt för att bidra till en djupare förståelse och för att läsaren själv ska ha en möjlighet att tolka resultatet.¹⁶⁵ En av informanterna bad om att inte bli direkt citerad och för att tillmötesgå detta är samtliga informanter anonyma. Citaten är även redigerade för att säkerställa att namn och

¹⁶² Yin. (2006). s 149, 165.

¹⁶³ Jmf Merriam. (1994). s 138-139; Hjerm & Lindgren. (2010). s 89-90.

¹⁶⁴ Yin. (2006). s 186.

¹⁶⁵ Jmf Holme & Solvang. (1997). s 142.

uttryck inte upphäver anonymitetskravet.¹⁶⁶

4.7 Källkritik

I fallstudier är forskaren det viktigaste instrumentet och för att inte vilseledas till att dra fel slutsatser beaktar jag mitt empiriska material källkritiskt. Bedömningen sker utifrån fyra områden: äkthet, tidssamband, oberoende och tendens. Intervjuer och dokument utgör den empiriska studiens huvudkällor. *Äkthet* syftar till att källan ska vara det den utger sig för att vara.¹⁶⁷ I mitt fall är intervjupersonerna kommunalt anställda och i viss mån offentliga personer. Det finns ingen anledning att tro att de skulle förespegla falsk identitet. Vidare är dokumenten från kommunerna offentliga handlingar, tydligt märkta med kommuntillhörighet, datum och diarienummer. Texterna följer dessutom en gemensam mall samt använder begrepp och formuleringar som är typiska för kommunala handlingar. Jag anser dem därför vara äkta. Samma bedömning görs gällande rapporterna från Kommunforskning i Väst.

Tidssamband hänvisar till att ju längre tid det har gått mellan en händelse och källans berättelse, desto mer bör forskaren beakta källans berättelse. Glömska och påverkan kan inverka på innehållet. För att undvika denna problematik använde jag flera olika typer av källor. Om källorna oberoende av varandra påvisar samma resultat stärks trovärdigheten och reliabiliteten.¹⁶⁸ Denna bedömningsgrund är intressant i min studie då organisationsförändringarna skedde för flera år sedan, i Kungälv kommun år 2007 och Härryda kommun år 1998. För att undgå problematiken intervjuade jag flera personer, samt bearbetade dokument som var upprättade innan, under och efter organisationsförändringarna. Tidigare forskning som är oberoende min studie har också beaktats.

Det tredje området är *oberoende* och gäller det faktiska innehållet i materialet. För att källan ska bedömas vara oberoende ska den ”kunna stå för sig själv”, det vill säga inte vara ett referat eller avskrift. Källorna ska dessutom främst vara primärkällor och centralt placerade i händelseförloppet.¹⁶⁹ En annan viktig faktor för oberoendet är att informationen ska vara opåverkad av annan part eller yttre omständighet. Det ska inte finnas någon risk att källan påverkats av hot, tvång eller förväntningar.¹⁷⁰ Alla mina källor var primärkällor och centralt placerade i kommunen. Intervjuerna var frivilliga och dokumenten lämnades ut i enlighet med offentlighetsprincipen och förvaltningslagen. Oberoendet stärktes dessutom av att intervjuerna och dokumenten bekräftade och upprepade den information som angavs.

Sista bedömningsgrunden är *tendensfrihet* och syftar till att det inte ska finnas en misstanke om att källan ger en falsk bild av verkligheten.¹⁷¹ Vid informantintervjuer menar Esaiassons med flera att det kan vara svårt att bedöma tendensen. Intervjupersonerna förmedlar en subjektiv bild av verkligheten och informationen behöver prövas. Det är dessutom inte

¹⁶⁶ Jmf Holme & Solvang. (1997). s 145.

¹⁶⁷ Thurén, Torsten. (2005). *Källkritik*. Stockholm: Liber AB. s 13.

¹⁶⁸ Thurén. (2005). s 13, 31, 35.

¹⁶⁹ Thurén. (2005). s 13, 53.

¹⁷⁰ Esaiasson m.fl. (2007). s 319.

¹⁷¹ Thurén. (2005). s 13.

otänkbart att informanten känner lojalitet till arbetsplatsen och att det påverkar dess svar.¹⁷² Ett intressant faktum i min studie är dessutom maktperspektivet då det kan vara svårt att ställa frågor om makt för tolkningen av begreppet skiljer sig mellan individer och organisationer.¹⁷³ Inom politiken finns det en tendens att se beslutsfattandet som maktutövningen och då är det tydligt att politikerna är makthavarna, men teorienomgången redogör för en mycket bredare definition. Situationen komplexitet förstärktes av det ömsesidiga intresset som Hysing & Olsson beskriver att tjänstemän och politiker har av att upprätthålla bilden av en tydlig arbetsfördelning mellan parterna och att det är politikerna som bestämmer.¹⁷⁴ Min lösning var att inledningsvis fråga intervjupersonerna hur de definierar makt. Det var ett sätt att kontrollera att vi menade samma sak och därmed stärka validiteten. Jag valde även att enbart ha två frågor som innehöll ordet makt, i övrigt formulerades frågorna indirekt runt makt och fokuserade istället kring påverkan och samarbete. Det visade sig dock vara onödigt, då intervjupersonerna inte hade några problem med att prata om makt. De svarade direkt på mina frågor gällande makt och resonerade öppet kring kommunchefens maktposition. Min tolkning är att makt är ständigt närvarande på den nivå som intervjupersonerna verkar och i rollerna som toppolitiker och chef finns en medvetenhet om maktens inverkan.

När det gäller dokumenten från kommunerna och dess tendensfrihet, så har jag inte funnit några felaktigheter eller tveksamheter i materialet. Jag är dock medveten om att texterna är formulerade med specifika intressen och därför inte kan anses vara en exakt avspeglning av verkligheten. En faktor är till exempel att avsändarna är politiker eller tjänstemän inom kommunerna och att de är medvetna om att dokumenten ska vara offentliga, vilket kan påverka innehållet. Bryman menar att vetskapen om offentligheten bland annat kan innebära att oegentligheter tystas ner eller att författarna vill påvisa en vilja att lyfta frågor som ingen sedan är villig att ta itu med. Bergström och Boréus menar att det inte bara är avsändaren som påverkar innehållet utan även mottagarna, då dessa kan ha en förförståelse inom området.¹⁷⁵ I detta fall är mottagarna främst politiker och tjänstemän inom kommunen, som har en förförståelse om organisationen och de olika rollerna i kommunen.

¹⁷² Esaiasson m.fl. (2007). s 322.

¹⁷³ Jmf Lukes. (2004). s 70.

¹⁷⁴ Hysing & Olsson. (2012). s 31.

¹⁷⁵ Bryman. (2011). s 501-502; Bergström, Göran & Boréus, Kristina. (2012). *Textens mening och makt*. Lund: Studentlitteratur AB. s 39.

5. Två kommuner med BUF-organisation

Huvudsyftet med kapitlet är att introducera de två kommunerna, Härryda och Kungälv, som ingår i fallstudien. Inledningsvis presenteras bakgrunden till den nya politiska- och förvaltningsorganisationen. Därefter redogörs för såväl utvärderingar som tidigare forskning om organisationsförändringarna. Avsnittet ska ses som viktig bakgrundsfakta samtidigt som det visar att organisationsstrukturens betydelse för kommunchefens funktion och makt i relation till kommunpolitiker endast berörs i periferin. Min studie är därför betydelsefull som ett led i kunskapsutvecklingen och fungerar som ett bidrag till diskussionen om relationen mellan politiker och tjänstemän.

5.1 Härryda kommun

Härryda kommun ligger i Västra Götalands län och har ca 35 000 invånare.¹⁷⁶ Härryda kommun beslutade 20 oktober 1997 att ändra organisationsstruktur till BUF-organisationen. Den nya strukturen började gälla från den 1 januari 1999.¹⁷⁷

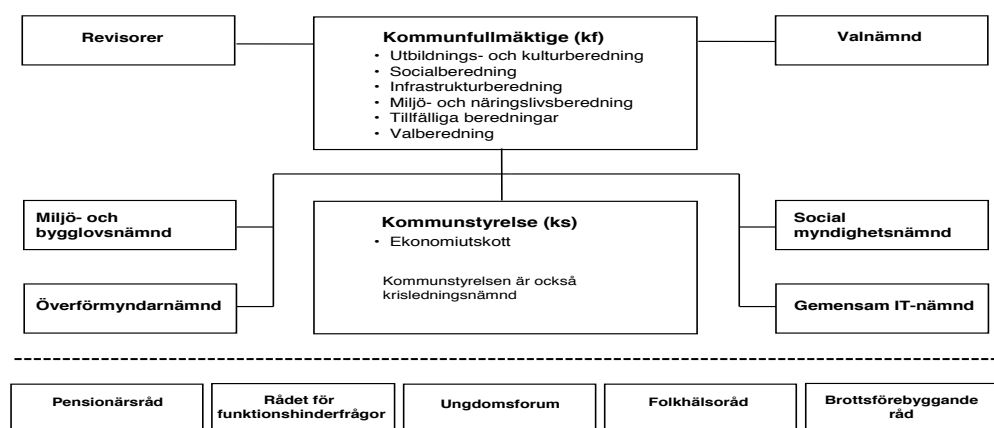
5.1.1 Ny politisk organisation

Utgångspunkter för organisationsförändringarna i Härryda kommun var bland annat att lyfta fram politikerrollen och göra den tydligare, aktivera och förnya kommunfullmäktige, öka möjligheterna för helhetssyn samt klargöra befogenheter och ansvar på alla nivåer. I *Rapport med förslag till ny politisk organisation* beskrivs utmaningar som ska lösas med den nya organisationen. En del var relationen mellan politiker och tjänstemän som ansågs vara problematisk då kommunens verksamhet har utökats och det ställs allt högre krav på professionalitet. För att klara kraven beskrivs det att kompetens har tillförts förvaltningen, vilket skapat ett kunskapsglapp mellan politiker och tjänstemän. Politikernas roll anses vara otydlig i såväl beslutsprocessen som i relationen till tjänstemännen. Författarna till rapporten menar att det ställer höga krav på klara och tydliga roller mellan parterna. Ett av målen för förändringarna formulerades därför till ”Klargöra befogenheter och ansvar på alla nivåer”. Detta gäller även kommundirektörens, som kommunchefen kallas i Härryda kommun. Rapporten berör direktörens formella makt över förvaltningscheferna. Förvaltningscheferna är anställda av kommunstyrelsen men de arbetar inom varsin nämnd med dess reglementen och verkställer deras beslut. Den formella maktstrukturen upplevs därmed oklar.¹⁷⁸ I figur fyra åskådliggörs Härryda kommuns nuvarande politiska organisationsstruktur.

¹⁷⁶ Statistiska centralbyrån. (2013). *Kommunfakta Härryda 2012*. Hämtad 2013-03-12 från https://www.h5.scb.se/kommunfakta/k_frame.htm.

¹⁷⁷ Härryda kommun. (1997). *Sammanträdesprotokoll från kommunfullmäktige 1997-10-20*. Dnr 1997.137/001.

¹⁷⁸ Härryda kommun. (1997). *Rapport med förslag till ny politisk organisation*. Dnr 1997.137/00. s 2-3.

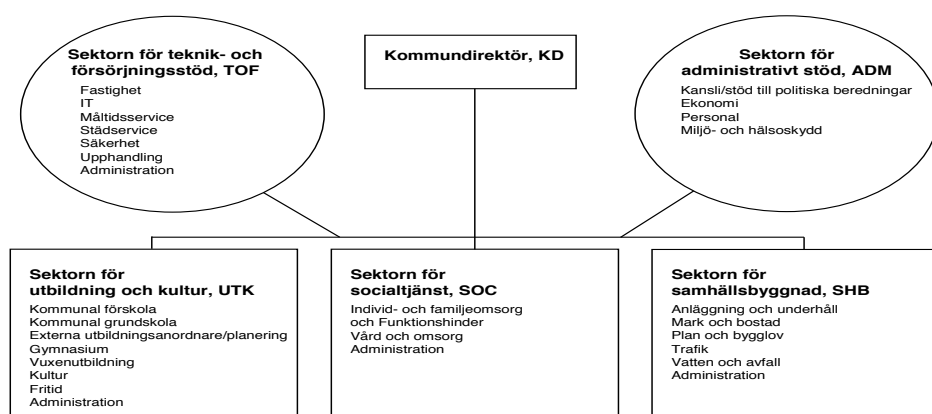


Figur 4: Hälaryda kommuns politiska organisation

I den nya organisationen behövs de obligatoriska nämnderna revision, valnämnd och överförmyndare samt infördes två myndighetsnämnder: miljö- och bygglovsnämnden och social myndighetsnämnd, samt en gemensam IT-nämnd. Nytt var även inrättandet av fyra beredningar under kommunfullmäktige: utbildnings- och kulturberedning, socialberedning, infrastrukturberedning, samt miljö- och näringslivsberedning. Det beskrivs även finnas möjlighet att tillsätta tillfälliga beredningar. I BUF-organisationen ska kommunfullmäktige med sina beredningar sköta större och långsiktiga frågor. Kommunstyrelsen ansvarar i sin tur för verksamhetsfrågor och förvaltningen för genomförandet.¹⁷⁹

5.1.2 Ny förvaltningsorganisation

Förvaltningsorganisationen anpassades efter den nya politiska organisationen och den nya strukturen började också gälla från den 1 januari 1999 (se Figur 5). Förändringar som genomfördes var att sju förvaltningar blev en. Förvaltningen delades i sin tur upp i fem sektorer med varsin sektorschef.¹⁸⁰ I figur fem åskådliggörs Hälaryda kommuns nuvarande förvaltningsorganisation.



Figur 5: Hälaryda kommuns förvaltningsorganisation

¹⁷⁹ Bäck m.fl. (2001), s 89.

¹⁸⁰ Hälaryda kommun. (1998). *Förslag till förvaltningsorganisation från 1999-01-01*. Dnr 1998.100/001. s 3, 5, 9.

Förvaltningens uppgift är att verkställa kommunstyrelsens uppdrag samt verka för att verksamheterna bedrivs effektivt och ändamålsenligt. Förvaltningen bereder även ärenden till kommunstyrelsen, för dialog med politiker, samt utvecklar och följer upp mål för verksamheten utifrån den politiska viljeinriktningen.¹⁸¹ Ansvarig för förvaltningens arbete är en ledningsgrupp bestående av kommundirektören, sektorscheferna, ekonomichefen, personalchefen samt kanslichefen.¹⁸²

5.1.3 Utvärderingar av organisationsförändringen

Härryda kommun har utvärderat omorganisationen internt vid fyra tillfällen. Rapporterna presenterades i december år 2000, december 2001, september 2005 och november 2009. Härryda kommuns organisationsförändringar studerades även år 2001 av forskare från Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet och resultatet presenteras i rapporten *Ny politisk organisation i Härryda och Stenungssund*. Rapporten fokuserar på medborgarnas och politikernas inflytande över verksamheten. Relationen mellan politiker och tjänstemän lyfts enbart när det gäller individerna som är kopplade till kommunfullmäktiges beredningar. Kommundirektörens funktion berörs inte i rapporten.¹⁸³

Enligt den första utvärderingen har antalet ärenden ökat till kommunstyrelsen, vilket lett till att ledamöterna har mindre tid att behandla varje enskilt ärende. Slutsatsen som dras är att tjänstemännen därmed ”fortfarande i viss utsträckning styr frågorna”.¹⁸⁴ Intressant är att förvaltningsorganisationen knappt nämns i rapporten. Delen som rör förvaltningen beskriver bara hur det ska vara, inte hur det fungerat de första åren efter organisationsförändringen. Funderingarna som lyfts angående relationen mellan politiker och tjänstemän rör enbart dem som är kopplade till beredningarna. Kommundirektören nämns inte överhuvudtaget.¹⁸⁵ I den andra utvärderingen är det politikerna som är i fokus. Resultatet visar att politikerna saknar kontakten med tjänstemännen. Politikerna tycker att de träffar tjänstemännen för sällan och att delegationen därför har gått för långt. Arbetsfördelningen är dock tydligare och politikerna ”fastnar” inte längre i små frågor. I undersökningen har många även svarat att tjänstemän, kommunstyrelsen och kommunalråden har tillförts ett för stort ansvar och för stor makt. Kommundirektörsfunktionen nämns och anses inte ”fungerat tillfredställande”, vad det innebär förklaras dock inte.¹⁸⁶

¹⁸¹ Härryda kommun. (2013). *Så fungerar Härryda kommun*. Hämtad 2013-03-12 från <http://www.harryda.se/kommunochpolitik/kommunensorganisation/safungerarharrydakommun.4.495f377d12fde1a72be800030886.html>.

¹⁸² Härryda kommun. (2013). *Ledningsgrupp*. Hämtad 2013-03-12 från <http://www.harryda.se/kommunochpolitik/kommunensorganisation/forvaltning/ledningsgrupp.4.495f377d12fde1a72be800036628.html>.

¹⁸³ Bäck m.fl. (2001). s 84-99.

¹⁸⁴ Härryda kommun. (1999). *Utvärdering av den politiska organisationen*. Dnr 1999.674/001. s 12.

¹⁸⁵ Härryda kommun. (1999). s 12-13, 17.

¹⁸⁶ Härryda kommun. (2001). *Utvärdering av den nya politiska organisationen*. Dnr 2001.697/001. s 3, 20-21.

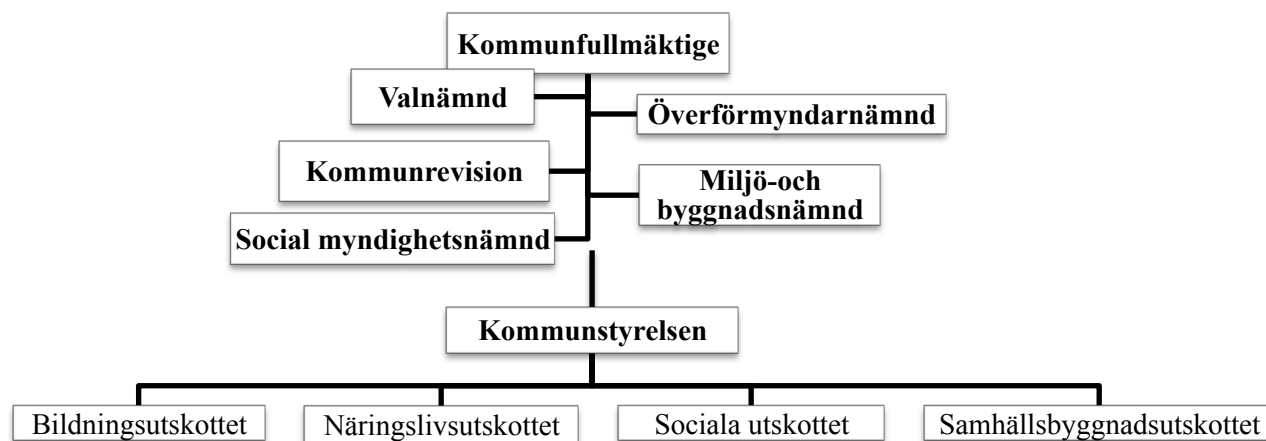
I de två efterföljande utvärderingarna är kommunfullmäktige i fokus. Kommunstyrelsen och kommunchefen nämns inte.¹⁸⁷ Maktbalansen diskuteras dock i kommunen och år 2007 lämnar Kommunpartiet in en motion till kommunfullmäktige. Motionärerna föreslår att det ska tillsättas en beredning med uppgift att utvärdera den politiska organisationen. Bakgrunden till motionen anges bland annat vara att kommunstyrelsens arbetsbelastning med hundratals sidor handlingar inför varje möte är orimligt och att resultatet blivit att besluten i praktiken flyttats till tjänstemännen. Förvaltningen anses dessutom inte längre lämna ett underlag som innehåller alternativ för utvärdering och beslut.¹⁸⁸

5.2. Kungälv kommun

Kungälv kommun har ca 42 000 invånare och ligger i Västra Götalands län.¹⁸⁹ Kungälv kommunfullmäktige beslutade 9 oktober 2006 om en ny politisk organisation och den nya strukturen började gälla från och med 1 januari 2007.¹⁹⁰

5.2.1 Ny politisk organisation

Syftet med den nya politiska organisationen i Kungälv kommun var bland annat att stödja en rimlig och aktiv politikerroll, bygga enkla och tydliga beslutsvägar, bygga en tydlig ansvarsfördelning och renodla ett professionellt ansvar för den professionella förvaltningen. Som en del i detta skulle kommunstyrelsen få en mer ledande roll med helhetsansvar och kommunfullmäktiges roll i kommunen skulle stärkas. Kommunfullmäktige skulle formas till det viktigaste politiska organet och för att möjliggöra detta skapades beredningar som kopplades till fullmäktige.¹⁹¹ Den nya organisationen (se Figur 6) innebar en minskning från fjorton nämnder till fem nämnder.¹⁹² I figur sex åskådliggörs Kungälv kommuns nuvarande politiska organisationsstruktur.



Figur 6: Kungälv kommuns politiska organisation

¹⁸⁷ Härryda kommun. (2005). *Demokratiberedningens förslag på förändringar i kommunfullmäktiges politiska arbetssätt*. Dnr 2005.453/101; Härryda kommun. (2009). *Rapport från demokratiberedningen*. Dnr 2008.697/001.

¹⁸⁸ Härryda kommun. (2007). *Motion till Härryda kommunfullmäktige. Utvärdering av den politiska organisationen*. Dnr 2007.540/008.

¹⁸⁹ Kungälv kommun. (2013). *Befolkningsstatistik*. Hämtad 2013-03-13 från http://www.kungalv.se/Kommun-och-Politik/Kommunfakta/Statistik_befolkning/Befolkningsstatistik_forsamlingarna/.

¹⁹⁰ Kungälv kommun. (2006). *Sammanträdesprotokoll från kommunfullmäktige 2006-10-09*.

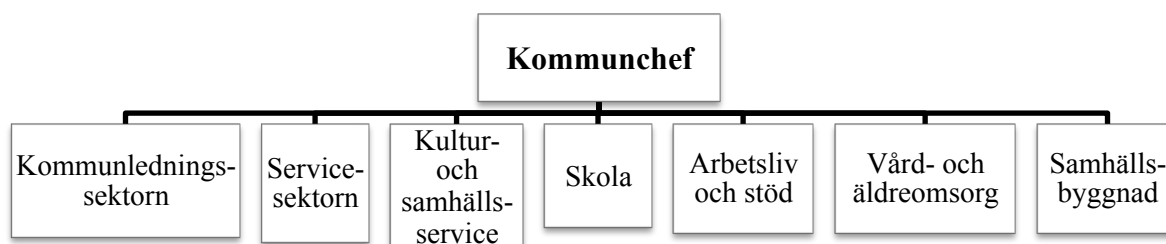
¹⁹¹ Kungälv kommun. (2005). *Politisk organisation i förändring (POF)*. Daterat 2005-08-16. s 5-6.

¹⁹² Kungälv kommun. (2006). *Sammanträdesprotokoll från kommunfullmäktige 2006-10-09*.

I figuren framgår att de obligatoriska nämnderna valnämnd, kommunrevision och överförmyndarnämnd behövs och två myndighetsnämnder: miljö- och byggnadsnämnden inrättades. Nytt var dessutom att fyra utskott bildades och knöts till kommunstyrelsen. Dessa var bildningsutskottet, näringslivsutskottet, sociala utskottet och samhällsbyggnadsutskottet.¹⁹³ I den nya organisationen fick kommunfullmäktige en övergripande och aktiv politisk roll, medan kommunstyrelsen ansvarar för genomförandet av de kommunala verksamheterna. Ansvar för att genomföra politiska beslut sker under kommunchefens ledning och är ett förvaltningsansvar.¹⁹⁴

5.2.2 Ny förvaltningsorganisation

Förvaltningsorganisationen i Kungälv kommun fick stort utrymme i underlaget till organisationsförändringarna. I rapporten *Politisk organisation i förändring (POF)* beskrivs att kommunen har oklara beslutsvägar och otydlig ansvarsfördelning, trots tillsättandet av en kommunchef, nya strategitjänster och ambitioner från kommunstyrelsen. Förslaget var därför att samla all förvaltningspersonal under en ledning. Syftet var att förvaltningen skulle bli en samlad organisation och kopplas bort från den splittrade nämndstrukturen (se Figur 7). Förvaltningsorganisationens ledning beskrevs vara av stor vikt för kommunens kvalitet i verksamheten, beslutsunderlag, effektivitet, arbetsmiljö och styrka på arbetsmarknaden.¹⁹⁵



Figur 7: Kungälv kommun förvaltningsorganisation

Ett mål med den nya organisationen var även att ”renodla ett professionellt ansvar för den professionella förvaltningen” och detta baserades bland annat på det faktum att Kungälv kommun inte haft en kommunchef tidigare. År 2001 avskaffades kommunstyrelsens arbetsutskott och en kommunchef anställdes istället. Det ändrade förutsättningarna för kommunstyrelsens ordförande och enligt *Delrapport 5.1* minskade detta utrymmet för ”ministerstyre”. Enligt rapporten ska detta utrymme vara begränsat så att politikerna inte blir en del i tjänstemannaorganisationen och går från en tydlig politisk ledning till ett otydligt chefskap.¹⁹⁶

5.2.3 Tidigare forskning om organisationsförändringen

Kungälv kommun har inte gjort några egna utvärderingar av övergången till BUF-

¹⁹³ Kungälv kommun. (2006). *Sammanträdesprotokoll från kommunfullmäktige 2006-10-09*.

¹⁹⁴ Kungälv kommun. (2006). *Delrapport 5.1. Arbetsbeskrivning för kommunalråd och oppositionsråd*. Daterat 2006-09-15. s 6.

¹⁹⁵ Kungälv kommun. (2005). s 8-9.

¹⁹⁶ Kungälv kommun. (2006). *Delrapport 5.1. Arbetsbeskrivning för kommunalråd och oppositionsråd*. s 6.

organisation, utan har istället studerats av Kommunforskning i Västsverige (KFi) vid tre tillfällen; ett år innan omorganisationen samt två och tre år efter. I den första rapporten beskriver Siverbo med flera kommunens tankar inför omorganisationen. Den nya strukturen beskrivs kunna möta utmaningar som minskat antal politiker, svagt kommunfullmäktige, starkt nämndtänkande och därmed svagt helhetsstänk. Intressant är att maktperspektivet nämns i rapporten. Siverbo med flera beskriver att flera lyft maktaspekten och en del var oroliga för att kommunstyrelsen skulle få för mycket makt. Det hävdas även finnas en risk för att tjänstemännen får ökat politiskt inflytande i den nya organisationen. Kommunchefens roll nämns inte i rapporten.¹⁹⁷

I den andra rapporten *Moderna politiska organisationer* som kom år 2008, ett år efter omorganisationen, menar Siverbo och Kastberg att helhetssynen har förbättrats i kommunen och att politikerna var positiva till de nya arbetssätten. Vidare beskrivs att kommunfullmäktige blivit mer aktivt och att kommunstyrelsen har fått ett helhetsansvar över kommunens angelägenheter. Kommunstyrelsen anses även vara mer insatta i kärnverksamheterna och kunna föra en enklare dialog med förvaltningen. Sektorerna upplevde att beslutsvägarna var kortare och att de hade mer direktkontakt med kommunstyrelsen. Politikerna upplevde dock att många frågor var klara innan de kom till kommunstyrelsen och förvaltningen ansågs inte få tillräckligt tydliga direktiv. Siverbo och Kastberg menar att rollfördelningen mellan politiken och förvaltningen måste bli tydligare. Det efterlyses en översyn av vilka uppdrag som inte ligger på den politiska nivån, då de förtroendevaldas arbetsvillkor upplevdes ansträngd och risk fanns för överbelastning. Kommunchefens roll i den nya organisationen och huruvida den har ändrats eller inte nämns inte i rapporten.¹⁹⁸

Siverbo med flera återvände till Kungälv år 2009. I rapporten beskrivs att kommunen genomförde en del justeringar i organisationen under 2008, bland annat utökades antalet ledamöter i kommunstyrelsen. Oppositionen var kritisk och menade att det ökade kommunstyrelsens inflytande, medan alliansen ansåg att förändringen var nödvändig för att öka klarheten och säkerställa helhetssynen. Vidare beskrivs att kommunstyrelsens ”styrkraft” har ökat med den nya organisationen och politiken upplevs därmed ha större genomslagskraft i verksamheten. Kommunstyrelsens funktion upplevs även vara tydligare gentemot förvaltningen och att förståelsen för vandras roller blivit bättre. Rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän anses dock fortfarande vara oklar, men att den blivit något tydligare. Det lyfts även att samarbetet mellan kommunstyrelsen och kommunchefen förbättras, det gällde även samarbetet mellan sektorscheferna och utskotten.¹⁹⁹

5.3 Konklusion

Härryda och Kungälv kommun är två kommuner som sedan år 1998 respektive 2007 har BUF-organisation. Bakgrunden till organisationsförändringarna var likartade i de båda

¹⁹⁷ Siverbo m.fl. (2006). s 14-17.

¹⁹⁸ Siverbo, Sven & Kastberg, Gustaf. (2008). *Ett år med ny politisk organisation*. (U-rapport nr 81.) Göteborg: Kommunforskning i Västsverige. s 18, 23, 27, 32.

¹⁹⁹ Siverbo m.fl. (2009). s 18, 24-26.

kommunerna. De ville bland annat vitalisera kommunfullmäktige, öka möjligheten till helhetssyn, klargöra befogenheter och ansvar samt utveckla politikerrollen. Det har genomförts ett flertal interna utvärderingar och forskning med fokus på om avsikten uppnåtts med förändringarna. Studierna visar att kommunfullmäktige har blivit starkare, kommunstyrelsens styrkraft har utökats och helhetssynen förbättrats. Intressant är att kommunchefen nämns i flera av dessa, men dess funktion och makt berörs inte. Denna studie är inte en utvärdering av BUF-organisationen, utan fokus är att bidra till diskussionen om relationen mellan politiker och tjänstemän.

6. Kommunchefen i en BUF-organisation

Det empiriska materialet har analyserats i flera steg med avsikt att svara på frågeställningarna om kommunchefens funktion och makt i relation till kommunpolitikerna i en BUF-organisation. I detta kapitel beskrivs resultatet från intervjuerna och dokumentstudierna samt egna tolkningar. Kapitlet är indelat i avsnitten; kommunchefens funktion, kommunchefens förändrade anställningsavtal, chef över alla chefer, kommunchefens relation till kommunpolitiker, kommunchefens ställning i kommunen och kommunchefens del i policyprocessen.

6.1 Kommunchefens funktion

Kommunchefens funktion i en kommun med BUF-organisation är, i likhet med den traditionella nämndstrukturen, att vara länken mellan politik och förvaltning. Positionen är politikens ingång till verksamheten och verksamhetens ingång till politiken. Kommunchefen ska verkställa kommunstyrelsens beslut och därmed säkerställa att det som politiken bestämt blir genomfört. Samordning är även en stor del av arbetsuppgifterna och en av informanterna uttryckte det:

Ja skulle jag hitta någon rubrik på det så känns det som att det är väldigt, väldigt mycket samordning som är uppgiften. /.../ att föra ihop människor, trycka på vad de måste komma fram till och följa upp.

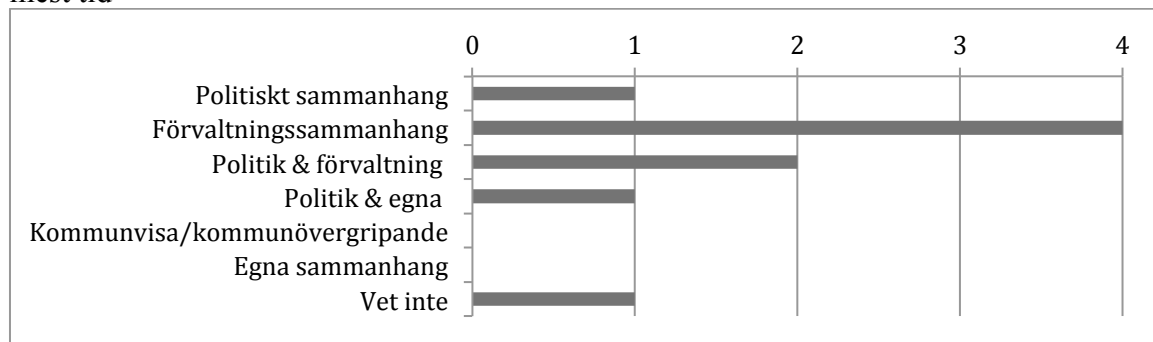
Kommunchefen beskrivs ha en central roll i kommunen och upplevs ”vara med överallt”. Upplevelsen bekräftas av flera informanter och förklaras vara ett sätt för kommunchefen att inhämta information om kommunens olika verksamheter och stämningen i organisationen. Informanterna menar vidare att kommunchefen behöver vara väl insatt och påläst om ”läget” i kommunen för att kunna agera som länken mellan förvaltningen och politiken. Rollen anses även vara en viktig part i att föra samman politikens målstyrningsprocess med verksamheten. Kommunchefen beskrivs ha ett stort ansvar i kommunens måluppfyllelse.

Kommunchefens uppgift är att leda förvaltningens verksamhet och stå för ett helhetsperspektiv inom kommunen. Helhetsperspektivet innebär att kommunchefen, till skillnad från övriga tjänstemän, inte har ett avgränsat ansvarsområde utan ska se till kommunens helhet. En del i detta är att leda kommunens ledningsgrupp. Ledningsgruppen som består av kommunchefen, sektorscheferna samt andra cheftjänstemän såsom ekonomichef och personalchef. I gruppen ska sektorscheferna inte företräda sina sektorer, utan alla frågor ska angripas utifrån ett kommunalt helhetsperspektiv. Enligt informanterna rekryteras sektorscheferna av kommunchefen och det skiljer sig från den traditionella nämndstrukturen, då förvaltningscheferna rekryteras av politikerna i nämnderna. Sektorscheferna är de som kommunchefen har mest kontakt med i sitt arbete, tätt följt av kommunalråden och andra cheftjänstemän vid förvaltningen.

Kommunchefens arbete styrs av kommunfullmäktiges mål och budget, samt via uppdrag från kommunstyrelsen. Enligt informanterna ska hen göra prioriteringar inom organisationen, ”hålla ihop gänget”, företräda kommunen samt stå för kontroll, uppföljning och

återrapportering till kommunstyrelsen. Kommunchefens arbetstid utförs mest inom det *politiska sammanhanget* och *förvaltningssammanhanget*, det vill säga på olika möten med politiker samt tillsammans med förvaltningen. I diagrammet nedan presenteras informanternas uppskattning av i vilket sammanhang kommunchefen spenderar mest arbetstid.

Diagram 1: Informanternas uppskattning av i vilket sammanhang kommunchefen spenderar mest tid



Diagrammet visar att två informanter uppskattar att politik och förvaltning tar lika mycket tid i anspråk, medan fyra informanter tycker att arbetet inom förvaltningen tar majoriteten av kommunchefens arbetstid. Intressant är att det är kommuncheferna som uppskattar att de lägger lika mycket tid inom förvaltningen som politiken, medan majoriteten av politikerna tycker att förvaltningen tar mest tid. Informanterna uppskattar att det interna arbetet med förvaltningen har ökat med BUF-organisationen, då det enbart finns en förvaltning i kommunen och kommunchefen är dess högste chef. Arbetstiden anses därmed innehålla uppgifter som tidigare genomfördes av förvaltningscheferna. Huruvida tiden inom det politiska sammanhanget har ökat eller ej råder det delade meningar om. En del informanter menar att tiden med politikerna har ökat, medan en informant svarar bestämt nej på den frågan. Faktum är i alla fall att kommunchefen träffar de ledande politikerna dagligen samt deltar på ett flertal möten i veckan tillsammans med politikerna, det kan exempelvis vara sammanträden med kommunstyrelsen, kommunfullmäktige eller enskilda möten med kommunalråden. En informant beskrev det på följande sätt:

Ja dagligen. Och många gånger, flera gånger per dag. /.../ Det kan vara alltifrån att man stannar till i korridoren, det kan naturligtvis vara bokade möten, eller så är det ett telefonsamtal på kvällen om någon grej som X sitter och funderar på.

Det *kommunvisa och kommunövergripande sammanhanget*, till exempel möten med intressegrupper, näringslivet och samhällseliga institutioner, kom på tredje plats när informanterna uppskattar kommunchefens tidsanvändning. Hen beskrivs delta på politikens möten med näringslivet samt redogörs vara en viktig part i kommunens samverkan med grannkommunerna. I en av kommunerna förväntas kommunchefen dessutom vara en del i den lobbying som kommunen driver gentemot bland annat Västra Götalandsregionen och staten. Det *egna sammanhanget*, såsom eget arbete och kollegiala/personliga nätverk uppskattas kommunchefen kunna lägga ytterst lite tid på. Det beskrivs att kommunchefen spenderar mest

arbetstid på möten av olika slag och därmed få timmar på kontoret. Arbetsdagar beskrivs kunna avslutas innan hen haft möjlighet att ”logga in på datorn”.

6.2 Kommunchefens förändrade anställningsavtal

Vid jämförelse av de två kommunernas anställningsavtal för kommunchefen innan och efter omorganisationen åskådliggörs skillnader i dess funktion. I Härryda kommun beskrevs kommundirektörens uppgifter innan organisationsförändringarna vara att stödja och utveckla kommunens verksamhet genom att initiera utveckling av policys och program samt initiera, övergripande leda, samordna, följa upp och rapportera verkställighet.²⁰⁰ Efter omorganisationen ändrades kommundirektörens funktion till att istället ansvara för ledning av förvaltningens totala verksamhet. Kommundirektören har därmed ett tydligare mandat gentemot förvaltningen då funktionen inte innehöll *ledning* i den traditionella nämndstrukturen. Nytt är även ansvar för den ekonomiska utvecklingen och uppföljning av verksamheten. Kommundirektören ska dessutom ta initiativ till strategier och policys, samt förändringsarbete i förvaltningen. Ansvar för strategier och policys fanns med i uppgifterna i den ”gamla” organisationen, men har ändrats från att ”initiera utveckling” till att ”ta initiativ”. En nyhet är även att kommundirektören är sektorschef för sektorn för administrativt stöd och i övrigt ska medverka i frågor som blir aktuella inom kommunen. En uppgift som kvarstår sedan tidigare är att kommundirektören ska ansvara för verkställande av politiska beslut. Begreppet samordning är dock borttaget och kommundirektören har i BUF-organisationen ett mer uttalat ansvar för verkställandet.²⁰¹

I Kungälv kommun har kommunchefens funktion också förändrats. I dåvarande kommunchefs, det vill säga innan organisationsförändringarna, anställningsavtal står det följande: ”Uppdraget avser ledning, styrning och uppföljning av den kommunala förvaltningsorganisationen direkt under kommunstyrelsen.” Nästan samma lydelse finns i nuvarande kommunchefs anställningsavtal: ”Uppdraget avser ledning, styrning, utveckling och uppföljning av förvaltningsorganisationen i dialog med den politiska ledningen”. Skillnaderna i avtalen är att utveckling tillkommit och att arbetet numera ska ske i dialog med den politiska ledningen istället för ”direkt under” kommunstyrelsen.²⁰² Nytt är även att det i nuvarande anställningsavtal hänvisas till en uppdragsbeskrivning. Uppdragsbeskrivningen anges dock inte innebära några förändringar för funktionen, utan skillnaden är enbart att arbetsuppgifterna dokumenterats.²⁰³ I dokumentet utvecklas emellertid arbetsuppgifterna och dessa beskrivs bland annat vara att föra dialog mellan den politiska ledningen och förvaltningsorganisationen, stödja kommunstyrelsen, ansvara för ekonomi i balans samt anställa och leda. Det står även att kommunchefen ska delta i Göteborgsregionens samarbete och i övrigt utveckla samarbetet med externa kontakter.²⁰⁴

²⁰⁰ Härryda kommun. (1994). *Uppdragshandling för kommundirektörstjänsten*. Daterat 1994-05-02.

²⁰¹ Härryda kommun. (2009). *Anställningsavtal kommundirektör*. Daterat 2009-03-17.

²⁰² Kungälv kommun. (2000). *Anställningsavtal kommunchef*. Daterat 2000-12-08; Kungälv kommun. (2011). *Anställningsavtal kommunchef*. Daterat 2011-01-11.

²⁰³ Ulla-Britt Ek, personalchef Kungälv kommun. (personligkontakt 16 april, 2013).

²⁰⁴ Kungälv kommun. (2010). *Uppdragsbeskrivning – kommunchef*. Daterat 2010-12-10.

Utöver de formella beskrivningarna i anställningsavtalen så lyfter flera informanter att det finns stor frihet att forma rollen som kommunchef. Detta bekräftas av andra informanter, som arbetat inom kommunerna länge och arbetat med flera kommunchefer, då de beskriver att det varit olika karaktär på deras arbete. En av kommuncheferna beskriver det som "sidekicks", det vill säga uppgifter som inte ingår i anställningsavtalen. Det kan exempelvis vara deltagande på olika forum såsom ungdomsforum eller beslut om nya projekt inom förvaltningen.

6.3 Chef över alla chefer

En av svårigheterna för kommunchefen i den traditionella nämndstrukturen var, enligt flera informanter, att det fanns flera förvaltningar och att förvaltningscheferna arbetade gentemot olika nämnder. Kommunchefens arbete kom därmed vid "sidan av" och det uppges funnits ett revirtänkande hos både tjänstemännen och politikerna som försvårade kommunchefens ansvar för helhetsperspektivet i kommunen. Informanterna menar att den stora skillnaden med den nya organisationen och en faktor som, enligt dem, påverkat kommunchefens roll avsevärt är avskaffandet av verksamhetsnämnderna. När nämnderna försvann och det bildades *en* förvaltning, menar informanterna att funktionen gentemot förvaltningen blev tydligare. Kommunchefen är nu "chef över alla chefer" och har därmed ett formellt mandat. Samtliga informanter uttrycker att rollen gentemot förvaltningen är därmed mycket tydligare idag och beskriver följande:

Förut sa man att h*n var kommunchef – nu är h*n kommunchef. /.../ Och h*n rår på alla chefer i organisationen.

Rollerna blir tydligare med en kommunchef som är chef för allt – all förvaltning. Kommunchefen var tidigare en samordnare och hade inte mandat att "sätta ner foten".

Nu är det jätte tydligt, nu är det kommunchefen som är chef.

Det faktum att det inte finns några verksamhetsnämnder och bara en förvaltning har dessutom ökat helhetssynen i kommunen, menar flera informanter. En förklaring som flera anger är förvaltningens gemensamma förslag till budget som behandlas av kommunstyrelsen. Den samlade budgeten medför att förvaltningen måste ta ett helhetsgrepp över verksamheterna och det fungerar inte att hålla på gamla revir. Tidigare beskrivs att varje nämnd ville ha så mycket pengar som möjligt, men att detta förhållningssätt nu tonats ner i den nya organisationen.

6.4 Kommunchefens relation till kommunpolitikerna

Informanterna har delade meningar om huruvida kommunchefens funktion gentemot politikerna är tydlig eller ej. De uttrycker det så här:

Rollen är inte tydlig. X står ju i gränssnittet mellan politik och förvaltning varje dag. X är ju nästan politiker.

Det är inte tydligt. Just det här med var går gränsen för politik och var är det mer verkställande. Den är i högsta grad rörlig och den skiljer sig. /../ Så det är en ständigt pågående dialog.

Det är X som är utföraren. Och de driver det politiska. Och X ska följa deras beslut, alltså det är väldigt självklart.

Ja det tycker jag. Vad och hur. Vad är politikerna – vilka mål, vad vill vi. Hur är kommunchefens och förvaltningens ansvar. En del hur-frågor är dock politiska och måste diskuteras.

Citaten ovan skildrar svårigheterna med distinktionen mellan beslutsfattare och utförare, mellan politiker och tjänsteman. Det beskrivs vara en ständigt pågående dialog, då det inte finns en stark skiljelinje mellan politikernas ansvar för *vad* och tjänstemännens ansvar för *hur*. Många hur-frågor beskrivs nämligen kunna vara politiska. Ett exempel som lyftes var arbetet med: ”bästa skolan för kommunens barn”. Det är ett mål som alla partier är överens om, men som blir en politisk fråga då partierna kan ha olika åsikter om genomförandet. Det kan exempelvis råda delade meningar om huruvida målet ska nås inom den kommunala skolan och/eller friskola. Vidare diskuteras rollfördelningen och parternas olika uppgifter av informanterna och anses vara en bekant fråga för dem. Många är noga med att poängtera att det är politikerna som sätter visionerna och tjänstemännen som utför. En informant uttryckte att det handlar om samverkan och så länge alla vet sin plats så är rollerna och relationen dem emellan varken är otydlig eller farlig.

Rollfördelningen anses dock inte enbart komplicerad när det gäller kommunchefens funktion, utan flera nämner även politikerrollen som svår. En del politiker har inte vant sig vid rollen att lämna ett så stort ansvar till förvaltningen som den nya organisationen upplevs göra, utan vill styra detaljer i verksamheten. En informant menar även att politikerna professionaliserats och att fokus ha ökat på politikerna som individer. Det politiska arbetet har dessutom ändrats till att handla mer om ekonomi än visioner, samtidigt som antalet politiker minskat i antal och cheferna blivit fler. En annan informant menar dock att den nya organisationen ger förutsättningar för att tydliggöra politikerrollen i kommunen. Organisationen utan verksamhetsnämnder möjliggör nämligen att politikerna inte associeras med ett område samt att de får arbeta med de ”stora” frågorna och inte detaljer. De har istället en helhetssyn och ett helhetsansvar för kommunen. Det faktum att det bara finns en förvaltning och att kommunchefen är ”chef över alla chefer” anses även underlätta arbetet för politikerna, då de har *en* tjänsteman de kan vända sig till.

Kommunpolitikernas förtroende för kommunchefen anses vara en avgörande faktor för kommunchefens arbete och en god relation mellan parterna är av stor betydelse. Förtroendet kan dock ändras och en informant beskrev följande:

Jag får en känsla av att den (gränsen mellan politik och förvaltning) rör på sig lite beroende på samhällstrycket på politiken, hur politiken fungerar internt och hur mycket förtroende politiken har på förvaltningen. /.../ Ju mer tryck det blir.. dålig

ekonomi eller folkopinion i någonting, ju mer känner sig politiken tvungna att gå in i detaljer.

Citatet visar att det gäller att vara flexibel i rollen och anpassa sig efter rådande stämning och relation med politikerna. Flera informanter menar att förtroendet är så viktigt att om det inte fungerar så får kommunchefen sluta. Flera nämner att omsättningen av kommunchefer i Sverige är generellt hög. En förklaring kan vara att kommunchefer inte omfattas av lagen om anställningsskydd, utan tillhör undantaget i 1§ 1p. ”arbetstagare som med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor får anses ha företagsledande eller därmed jämförlig ställning”. Anställningen bygger därmed endast på förtroenderelationen mellan denne och dess arbetsgivare, kommunstyrelsens ordförande. Om relationen rubbas kan kommunchefen sägas upp utan saklig grund och utan uppsägningstid.²⁰⁵ En informant lyfter även kommunalrådets osäkerhet i dess arbete och menar att de också kan bli avsatta. I en sådan situation upplevs det vara oerhört viktigt med en klok och stabil kommunchef som kan föra kommunens verksamhet vidare trots oroligheter i politiken.

Spänningarna i relationen framträder i ett uttalande från en informant som menar att kommunchefen har ”ögonen på sig” från många politiker. Politikerna anses vara beroende av att kommunchefen håller dem informerade om händelser i förvaltningen/kommunen och att allt fungerar som det ska. De håller därför ”koll” på kommunchefen för att inte riskera att bli överraskade med en skandal eller att kommunchefen inte sett det ”politiska sprängstoffet” i en fråga. De bägge kommuncheferna bekräftar detta och menar att det är otroligt viktigt att ha politisk ”fingertoppskänsla” i dess arbete.

6.5 Kommunchefens ställning i kommunen

Samtliga informanter beskriver att kommunchefen har en stor maktposition i kommunerna. Två informanter uttrycker det såhär:

Politiken styr med de här målen, den här effekten vill vi ha och här får kommunchefen en påse pengar. Att ta sig därifrån och sedan leverera – är väldigt fritt.

Men den största makten tycker jag är att X har inflytande över så många personer. X har möjlighet att påverka eftersom X träffar alla, som i sin tur påverkar beslut, både politiker och tjänstemän.

Det sistnämnda citatet är representativt för flera informanter. De menar att en faktor som möjliggör maktpositionen är kommunchefens dagliga kontakt med de ledande politikerna och chefstjänstemännen. Kontakten med politikerna var tidigare uppdelad på flera personer när nämnderna och förvaltningscheferna fanns. Kommunchefen beskrivs ha daglig kontakt med de ledande politikerna och den politiker som kommunchefen har mest kontakt med är kommunstyrelsens ordförande. De stämmer av med varandra genom att ”titta in” på varandras kontor, pratar vid fikaraster eller innan/efter gemensamma möten samt mailar och ringer vid behov. I intervjuerna framkommer det även att kommunchefen och kommunstyrelsens

²⁰⁵ SFS 1982:80. *Lagen om anställningsskydd*. 1§ 1p, 7§, 11§

ordförande kan ”testa” frågor på varandra och ”bolla” tankar. Det kan exempelvis vara när kommunchefen anser sig behöva politisk vägledning eller kommunstyrelsens ordförande efterfrågar åsikt om nya idéer. I båda kommunerna har kommunchefen även möten tillsammans med kommunstyrelsens ordförande och oppositionsrådet. Det är informella möten, varannan/var tredje vecka, där de ”stämmer av läget”. I Kungälv kan även andra chefer delta på mötena, såsom personalchef och ekonomichef.

En annan faktor som många av informanterna menar påverkar kommunchefens maktposition är det faktum att kommunchefen är ”chef över alla chefer”. Det anges ge hen ett tydligt mandat i organisationen. Som högste chef kan kommunchefen lyfta frågor inom förvaltningen och påverka vad medarbetarna inom kommunen ska prioritera. Det kan exempelvis vara nya projekt eller utbildningar som ändrar riktning i verksamheten. Ett exempel som lyfts är att en av kommuncheferna valt att rikta fokus på utveckling av kommunens *bemötande* gentemot medborgarna. Ytterligare en faktor som anges är att kommunchefen ansvarar för rekrytering av sektorschefer och andra chefsposter i förvaltningen. I rekryteringen är politikerna inte inblandade.

Majoriteten av informanterna menar att kommunchefen har mer frihet i sitt arbete och större ”svängrum” i BUF-organisationen. Förklaringar till detta, som ovan nämns, är bland annat politikernas styrning via mål, kommunchefens mandat att bestämma och tydligare roll som ”chef över alla cheferna” samt ansvarig för rekryteringen av sektorscheferna. I Härrydas kommuns delegationsordning för kommunstyrelsen blir maktpositionen tydlig då all delegationsrätt till tjänstemän delegeras till kommunchefen, som sedan i sin tur delegerar det vidare till ansvarig tjänsteman. Det innebär att beslutanderätten i ett visst ärende överförs från kommunstyrelsen till kommunchefen. Skälet anges vara att underlätta hanteringen på förvaltningsnivå. Förändringar inom förvaltningen kan därmed justeras av kommunchefen, istället för att kommunstyrelsen ska behöva ta ställning i frågan.²⁰⁶ Kungälvs kommuns delegationsordning för kommunstyrelsen har däremot inte samma delegationsrätt till kommunchefen. Beslutanderätt som delegeras överförs istället direkt till ansvarig tjänsteman, såsom sektorschef, personalchef eller kommunchef.²⁰⁷

Huruvida politikernas makt har påverkats av den nya organisationen råder det delade meningar om. En av informanterna menar att BUF-organisationen har ökat den politiska makten i kommunen. Hen uttrycker det så här:

Det viktigaste av alltihopa – det är att den här organisationen ger mig verklig möjlighet att prioritera. Det är väldigt bra för det gör det lättare att leverera det vi har lovat våra väljare, för att vi själva nu faktiskt har större makt. Den politiska makten har ökat.

²⁰⁶ Härryda kommun. (2013). *Kommunstyrelsens delegationsordning samt förvaltningschefens vidaredelegation*. Antagen av kommunstyrelsen 2013-01-07. Förvaltningsorganisationens vidaredelegation beslutad 2013-01-17.

²⁰⁷ Kungälvs kommun. (2007). *Kommunstyrelsens delegationsordning*. Antagen av kommunstyrelsen 2007-01-08.

Informanten fortsätter med att avskaffandet av nämnderna har minskat revirtänket och ökat ”helhetstänket” i kommunen, vilket inneburit en vinst för demokratin. Andra informanter menar istället att politikernas makt har minskat. De anser att den nya organisationen överfört mer ansvar till tjänstemännen, minskat antal politiker i kommunen samt ökat byråkratin och avståndet till väljarna. Avskaffandet av verksamhetsnämnderna anses dessutom ökat maktkoncentrationen i kommunen. Kommunstyrelsen, kommunalråden och kommunchefen har fått utökad makt, eftersom de i den nya organisationen hanterar majoriteten av alla ärenden i kommunen.

6.6 Kommunchefens del i policyprocessen

Inför kommunstyrelsen sammanträden deltar kommunchefen i ärendeberedningen tillsammans med kommunsekreteraren, kommunjuristen, kanslichefen och berörda sektorschefer. I handläggningen bedömer gruppen bland annat om ärendena är formellt korrekta och om det håller god kvalitet. Kommunchefens roll beskrivs vara att kontrollera om ärendena kommer vara förståeliga för kommunstyrelsen, det vill säga om all nödvändig fakta finns tillgänglig i texten för att ett beslut ska kunna fattas. Om ärendena inte håller önskad nivå skickas de tillbaka till berörd sektor och tjänsteman för utveckling. Efter granskningen och kvalitetssäkringen av ärendena görs sedan ett första utkast på dagordningen. Det är då prioriteringar görs och det bestäms huruvida ärendena behandlas på detta sammanträde eller nästa samt ordningen på ärendena.

I nästa steg bereds ärendena tillsammans med kommunalråden. Det är ingen politisk beredning, utan rör endast ärendenas kvalitet och innehåll, samt dagordningens ordning. Vem det är som har ”sista ordet” gällande dagordningen råder det delade meningar om. En del informanter anser att kommunstyrelsens ordförande styr dagordningen, medan de bägge kommunstyrelse ordförandena själva menar att de inte ”lägger sig” i utformningen av dagordningen, utan har stor tillförlit till kommunchefen och övriga i beredningsgruppen. Andra informanter bekräftar detta och menar att kommunchefen har stor frihet att styra vilka ärenden som ska behandlas av kommunstyrelsen och på vilket sammanträde det sker. En informant menar dock att det är kommunchefens uppgift att veta vad politikerna tycker innan den gemensamma ärendeberedningen med politikerna. Kommunchefens bedömning av dagordningens innehåll styrs därmed av den kunskapen.

Nästa steg i policyprocessen är att fatta beslut och då deltar kommunchefen inte. Kommunchefen medverkar dock på kommunstyrelsens möte och finns då, tillsammans med sektorscheferna, tillgänglig för att svara på frågor eller förtydliga innehållet i ärenden. En informant menar att den nya organisationen har försämrat kvaliteten på kommunstyrelsens beslut, då BUF-organisationen anses ökat avståndet mellan politiken och medborgarna. Vidare förklaras det med att det inte längre finns verksamhetsnämnder och chefer med specifika ansvarsområden, såsom utbildningsnämnd och skolchef. I BUF-organisationen har istället kommunstyrelsen ansvaret och tar alla beslut gällande kommunens verksamhet. Utvecklingen har inneburit en ökad mängd ärenden till kommunstyrelsen och för att politikerna ska kunna hantera alla ärenden beskrivs informationen i ärendena ha gallrats, vilket anses ha försämrat de politiska besluten. Efter beslut övergår policyprocessen sedan till

genomförande och det är kommunchefen som ansvarar för att kommunstyrelsens beslut verkställs.²⁰⁸ Kommunchefen kan även få uppdrag av kommunstyrelsen som denne genomför själv eller delegerar vidare inom förvaltningen, detsamma gäller sista delen i policyprocessen som är utvärdering av beslut.

²⁰⁸ Härryda kommun. (2009). *Anställningsavtal kommunchef*; Kungälv kommun. (2010). *Uppdragsbeskrivning – kommunchef*.

7. Analys

I detta kapitel kommer mina tolkningar av det empiriska resultatet att analyseras utifrån studiens teoretiska referensram. Inledningsvis presenteras att flera ansvarsområden är oförändrade i BUF-organisationen, tydligare funktion gentemot förvaltningen samt att funktionen liknar alltmer en VD. Därefter redogörs för relationen mellan kommunchefen och kommunpolitiker, kommunchefens makt i flera dimensioner, maktresurser samt makt i policyprocessen.

7.1 Flera ansvarsområden är oförändrade i BUF-organisationen

Det finns många likheter mellan kommunchefens roll i en BUF-organisation och i den traditionella nämndstrukturen. I båda organisationsformerna styrs arbetet av kommunfullmäktiges mål och budget, samt via uppdrag från kommunstyrelsen. En annan likhet är att kommunchefen ska vara länk mellan politik och förvaltning, att positionen är politikens ingång till verksamheten och verksamhetens ingång till politiken, samt att kommunchefen ska verkställa kommunstyrelsens beslut. Vidare bekräftar resultatet Jonsson²⁰⁹ som menar att samordning är en stor del av arbetsuppgifter. BUF-organisationen har även, likt många kommuner på 2000-talet, gjort kommunchefen till ”chef över alla cheferna”. Andra likheter mellan kommuncheferna i de två organisationsformerna är att de ska leda och stå för ett helhetsperspektiv inom kommunen. Resultatet överensstämmer även med tidigare studier av Solli och Cregård²¹⁰ där kommunchefer fått värdera sina främsta arbetsuppgifter. De arbetsuppgifter som lyftes fram var bland annat att kommunchefen ska göra prioriteringar inom organisationen, ”hålla ihop gänget” samt stå för kontroll, uppföljning och återrapportering av kommunstyrelsens uppdrag. En skillnad i jämförelse Solli och Cregård är att kommunchefen inte behöver ägna arbetstid åt att stimulera samarbeten mellan förvaltningarna, då det enbart finns en förvaltning.

7.2 Tydligare funktion gentemot förvaltningen

BUF-organisationen har inneburit flera nya arbetsuppgifter för kommunchefen. En skillnad är att det enbart finns *en* förvaltning. Kommunchefen i BUF-organisationen är dessutom den enda tjänsteman som arbetar direkt under kommunstyrelsen. I Härryda kommun åskådliggörs detta i kommunstyrelsens delegationsordning där all delegation går till kommundirektören. Det är en stor differens i jämförelse med kommunchefen i en traditionell nämndstruktur vars uppgift är att *samordna* förvaltningarnas arbete. Funktionen i BUF-kommunen har alltså formell makt och kan därmed tolkas ha starkare ställning än kommunchefen i den traditionella nämndstrukturen.

Avskaffandet av nämnderna och dess förvaltningar tillika förvaltningschefer har även inneburit att det tillkommit en ledningsgrupp. Ledningsgruppen med formellt operativt ansvar för förvaltningens verksamhet, istället för en samordningsgrupp bestående av kommunens förvaltningschefer. Kommunchefens uppgift är att leda gruppen och tillsammans ska de ansvara för helhetsperspektivet inom kommunen. Det gemensamma ansvaret för helheten skiljer sig mot den traditionella nämndstrukturen där kommunchefen har ensamt ansvar för

²⁰⁹ Jonsson m.fl. (2002); Jonsson. (2009).

²¹⁰ Solli & Cregård. (2008).

helhetsperspektivet i kommunen. Det faktum att kommunchefen är ”chef över alla chefer” inom förvaltningen och det finns en ledningsgrupp överensstämmer med Cregård och Sollis²¹¹ definition av kommundirektören som verkställande direktör.

Ytterligare en skillnad mellan den traditionella nämndstrukturen och BUF-organisationen är att kommunchefen i BUF-organisationen ansvarar för rekryteringen av sektorscheferna. Kommunchefen har alltså mandat att välja sina närmaste medarbetare inom förvaltningen. Det är en stor förändring gentemot den traditionella nämndstrukturen där kommunchefen inte har någon del i anställningsprocessen utan förvaltningscheferna rekryteras av politikerna i nämnderna. Kommunchefens mandat att rekrytera sektorschefer stämmer överens med Cregård och Sollis²¹² definition av kommunchefen som verkställande direktör. En väsentlig skillnad är dock att en ny kommunchef inte har möjlighet att välja hela sin ledningsgrupp, utan valet är reducerat till nyrekrytering av sektorschefer.

Den tydligare funktionen gentemot förvaltningen går att avläsa i kommunchefernas anställningsavtal innan och efter organisationsförändringarna. I båda kommunerna innehåller de nuvarande anställningsavtalen tydligare mandat då kommunchefen ska leda förvaltningen och ansvara för den ekonomiska utvecklingen. En intressant aspekt av detta är att det i Härryda kommuns nuvarande anställningsavtal står att kommundirektören ska ta initiativ till strategier och policys. Funktionen kan därmed tolkas vara mer politiskt än i den traditionella nämndstrukturen, eftersom ansvaret för strategier och policys enligt Webers byråkratimodell²¹³ är politiska frågor. Även delar i Kungälv kommun nuvarande uppdragsbeskrivning kan tolkas som att rollen tilldelats politiska uppgifter. I uppdragsbeskrivningen anges det att kommunchefen ska delta i Göteborgsregionens samarbete och i övrigt utveckla samverkan med externa aktörer. Resultatet visar även att lobbying ingår i kommunchefens arbetsuppgifter. Frågan är dock om förändringarna i anställningsavtalen enbart kan härledas till organisationsförändringarna eller om de är ett tecken på kommunernas utveckling i allmänhet. Montin²¹⁴ beskriver att kommunerna i många år har delegerat frågor av politisk karaktär till förvaltningarna och att kommunchefen i allmänhet fått utökade arbetsuppgifter och mer ansvar för strategiska frågor.

Ett ytterligare tecken på att kommunchefens funktion har förändrats är uppskattningen att kommunchefen ägnar mest arbetstid inom det politiska- och förvaltningssammanhanget. Resultatet visar även att arbetstiden inom förvaltningen har ökat i den nya organisationen och att det finns ytterst lite tid för kommunchefen att ägna inom det egna sammanhanget. Resultatet skiljer sig från Högbergs²¹⁵ forskning som rör kommunchefens arbetstid i kommuner med den traditionella nämndstrukturen. I undersökningarna redogörs att kommunchefen främst arbetar inom förvaltningssammanhanget, sedan det egna sammanhanget och därefter politiska- samt kommunvisa/kommunövergripande

²¹¹ Cregård & Solli. (2012).

²¹² Cregård & Solli. (2012).

²¹³ Weber. (1987).

²¹⁴ Montin. (2007); Montin. (2012).

²¹⁵ Högberg. (2002).

sammanhanget. Ett problem med jämförelsen med Höbergs forskning är att informanterna i den studien fört dagbok om arbetstidens fördelning, medan informanterna i denna studie endast i efterhand har uppskattat fördelningen. Intressant är dock att förvaltningssammanhanget anses vara dominerade i bägge organisationsformer, kommunchefens arbetstid i sammanhanget upplevs dock ha ökat inom BUF-organisationen. En annan skillnad mellan resultaten är att kommunchefen upplevs ha ytterst lite tid i det egna sammanhanget i BUF-organisationen medan det anses ta mycket tid i den traditionella nämndstrukturen.

Huruvida det politiska sammanhanget tar mer tid inom BUF-organisationen råder det delade meningar om. De spridda åsikterna återfinns även i Högbergs²¹⁶ forskning, då kommuncheferna som deltog i studien trodde att de spenderade mer tid i det politiska sammanhanget än resultatet visade. Det tydliggör svårigheterna att uppskatta tid inom det politiska sammanhanget då det ”finns med hela tiden” och överskuggar allt kommunchefen gör. Faktum är dock att kommunchefen, i både den traditionella nämndstrukturen och BUF-organisationen, träffar politiker dagligen och deltar på ett flertal möten i veckan tillsammans med dem. Något som studiens informanter inte reflekterade över var att kommunchefens tid inom det kommunvisa/kommunövergripande sammanhanget har ökat. Kommunchefens ansvar för regionala samarbeten och deltagande på möten med näringslivet är en allt större del i dess arbete. I kommunchefens uppdragsbeskrivning i Kungälv kommun är det till och med inskrivet, som ovan nämnt, att positionen ska delta i Göteborgsregionens samarbete och i övrigt utveckla samarbeten med externa aktörer. Detta stämmer överens med Jonsson²¹⁷ beskrivning av kommunchefernas utveckling på 2000-talet och dess utökade ansvar för samverkan och externa kontakter. Det kan därför tolkas som dessa förändringar inte kan härledas till organisationsstrukturen, utan är en mer generell utveckling i Sveriges kommuner.

7.3 Relationen mellan kommunchefen och kommunpolitiker

En tolkning är att kommunchefens roll gentemot kommunpolitikerna inte har blivit tydligare i BUF-organisationen. Resultatet skildrar samma historiska svårighet med gränsdragningen mellan politiker och tjänstemän som flera forskare²¹⁸ beskriver råda i kommuner med den traditionella nämndstrukturen. Rollfördelningen beskrivs vara en fråga som ofta diskuteras, då det i likhet med Hysing och Olssons²¹⁹ forskning beskrivs saknas en stark skiljelinje mellan politikernas ansvar för *vad* och tjänstemännens ansvar för *hur*. Beskrivningarna av relationen mellan kommunchefen och politiker är därmed oförändrad och kan tolkas utifrån Webers byråkratimodell²²⁰ och idealbilden²²¹ av uppdelningen mellan parterna. Politikernas uppgift anses vara, i likhet med byråkratimodellen, att sätta visionerna som kommunchefen ska verkställa. Vidare stämmer politikernas och tjänstemännens självbilder väl överens med idealbilden, då politikerna är politiska och kommuncheferna anser sig vara opolitiska.

²¹⁶ Högberg. (2002).

²¹⁷ Jonsson. (2009).

²¹⁸ Hysing & Olsson. (2012); Jonsson, (2009); Jonsson & Anrell. (2006).

²¹⁹ Hysing & Olsson. (2012).

²²⁰ Högberg. (2007).

²²¹ Hysing & Olsson. (2012).

Ytterligare en faktor som påverkar relationen mellan parterna är att kommunchefsfunktionen beskrivs vara relativt oreglerad och innehålla stor frihet i utformningen av arbetsuppgifter. Resultatet styrker Jonsson²²² som hävdar att rollfördelningen mellan kommunchefen och kommunpolitikerna sker tämligen omedvetet och informellt. Intressant är att resultatet visar att funktionen bedöms ha mer ”svängrum” i BUF-organisationen än i den traditionella nämndstrukturen. Det kan tyckas märkligt då en av anledningarna till organisationsförändringarna var att tydliggöra rollfördelningen mellan politikerna och tjänstemännen.

Anmärkningsvärt är att det råder delade meningar kring huruvida den nya organisationen ger bättre förutsättningar för en tydlig rollfördelning mellan parterna eller ej. Å ena sidan beskrivs BUF-organisationen underlätta, då det enbart finns en förvaltning, kommunchefen är ”chef över alla chefer” och är den enda tjänstemannen som arbetar direkt under kommunstyrelsen. Kommunchefens mandat blir därmed tydligt och politikerna vet vilken tjänsteman de ska vända sig till. Å andra sidan har frånvaron av verksamhetsnämnder minskat antalet politiker och därmed lämnat över mer ansvar till förvaltningen, vilket anses lätt till att kommunchefen med sitt utökade ansvar ”nästan är en politiker”. Delegeringen till förvaltningen anses vara ett demokratiproblem då det politiska ansvaret blir otydligt. De delade meningarna går att koppla till Högbergs forskning som pekar på att idealmodellen är föråldrad. Kommunchefen passar inte in i modellen, då rollen inte tillhör någon av parterna eftersom dess uppgift är att vara en länk mellan politikerna och tjänstemännen. Det kan även tolkas som att förändringarna i BUF-organisationen gjort kommunchefens roll ännu mer splittrad. Mandatet att vara ”chef över alla chefer” knyter kommunchefen mer till förvaltningen och rollen som tjänsteman. Men samtidigt har funktionen tilldelats politiska uppgifter såsom större ansvar för regionala samarbeten och uppgiften att ta initiativ till strategier och policys, vilket gör att positionen lutar mer mot politikerna.

Politikernas förtroende för kommunchefen i BUF-organisationen är, likt den traditionella nämndstrukturen, en avgörande faktor för positionen. Intressant är att majoriteten av informanterna lyfter den höga omsättningen av kommunchefer i intervjuerna. Resultatet visar en medvetenhet kring att kommunchefen snabbt kan avsättas om förtroendet försvinner mellan denne och politikerna. Osäkerheten i kommunchefens anställningsvillkor är alltså allmänt kända och synliggör maktförhållandena mellan kommunchefen och politikerna. Det är dock ”svajigt på toppen” även för politikerna och de kan också bli avsatta med omedelbar verkan och då är det oerhört viktigt med en stabil kommunchef som kan föra kommunens verksamhet vidare trots oroligheter inom politiken. Denna osäkerhet bland de ledande posterna i kommunen åskådliggörs i ett uttalande angående att politikerna håller ”koll på” kommunchefen. Politikerna vill inte riskera någon skandal och kommuncheferna bekräftade detta när de beskriver att ”politisk fingertoppskänsla” är en viktig beståndsdel i deras arbete. Det handlar exempelvis om att kommunchefen på en generell nivå ska ha kunskap om vad styrande politiker har för ståndpunkt i olika kommunala frågor. Den beskrivna ”politiska fingertoppskänslan” kan problematiseras utifrån att kommunchefen verkar i en politikerstyrd

²²² Jonsson. (2009).

organisation samtidigt som det ställs krav på att positionen ska vara objektiv och politiskt neutral. Källström och Solli²²³ förstärker problematiken genom att hävda att det inte räcker för kommunchefen att vara objektiv, utan ska även *ge intryck* av att vara det i arbetet.

7.4 Kommunchefens funktion liknar alltmer en VD

En tolkning är att utvecklingen av kommunchefens funktion går mot Cregård och Sollis²²⁴ beskrivning av kommunchefen som verkställande direktör. Kommunchefens uppgifter liknar allt mer en VD då denne är ”chef över alla chefer” samt ansvarar för ledning, ekonomisk utveckling och uppföljning. I Härryda kommun ska kommundirektören dessutom ta initiativ till strategier och policys. Ytterligare en likhet är att politikerna i BUF-organisationen främst styr kommunchefens och förvaltningens arbete via mål och budget. Kommunstyrelsen kan därmed jämföras med en bolagsstyrelse. Ytterligare en likhet är att kommunchefen ansvarar för rekryteringen av parterna i ledningsgruppen, befogenheten är dock begränsad till att enbart gälla nyrekrytering. En ny kommunchef har alltså inte möjlighet att byta ut ledningsgruppen. Andra likheter finnes i Tengblads²²⁵ beskrivning av VD:s arbetssituation med hög arbetsbelastning, brist på ostörd tid, majoriteten av arbetstiden spenderas på möten, fokus på kommunikation i olika former i syfte att inhämta information och lite tid till personlig utveckling.

Kommunchefen i BUF-organisationen når dock inte helt till strukturen med kommunchefen som verkställande direktör då kommunstyrelsen och kommunfullmäktiges ställning är starka, enligt tidigare forskning²²⁶ till och med starkare än i den traditionella nämndstrukturen. Ytterligare en skillnad är att kommunchefen inte är överställda dessa organ vilket tillhör Cregårds och Sollis definition. Funktionerna skiljer sig även åt när det gäller relation med ledningen, det vill säga bolagsstyrelsen och kommunstyrelsen. Solli och Källström²²⁷ beskriver att en VD blir bedömd när denne presenterar ett bokslut medan kommunchefen blir bedömd varje dag. Resultatet bekräftar detta när politikerna beskriver att de håller ”koll” på kommunchefen.

Kommunchefens utveckling i BUF-organisationen kan även tolkas ha flera gemensamma nämnare med Cregård och Solli definition av kommundirektören. Likheterna är att kommunchefens roll är flexibel i sitt arbetssätt och arbetsuppgifter. Funktionen har dessutom blivit mer omfattande och innehåller mer strategiskt arbete, dessutom anses funktionen vara osäker och anställningen kan avslutas med omedelbar verkan. En skillnad är dock att funktionen anses vara mer tydlig i BUF-organisationen då kommunchefen har ett tydligare mandat som ”chef över alla chefer”.

²²³ Källström & Solli. (1997).

²²⁴ Cregård & Solli. (2012).

²²⁵ Tengblad. (2000).

²²⁶ Siverbo m.fl. (2009).

²²⁷ Solli & Källström. (1997).

7.5 Kommunchefens makt i flera dimensioner

Kommunchefens makt kan analyseras utifrån de sex dimensioner av makt (se tabell 2), som företräds av Lukes²²⁸ och Christensen²²⁹ med flera. Den första dimensionen rör Dahls²³⁰ och Lukes definition av direkt makt – ”hur A påverkar B”. Dahls menar att maktutövningen sker i beslutsfattandet och fokus var den politiska makten samt politiska beslut som kan påverka samhället. Kommunchefen deltar inte som beslutsfattare i politiska forum, utan dess primära uppgift är att ansvara för genomförandet av politiska beslut. Det kan därför tolkas som kommunchefen inte har makt enligt 1:a dimensionens definition. Lukes utvecklar maktdimensionen i beslutsfattandet och menar att det även är makt att hindra beslut och att aktivt inte ta beslut. Makten utövas då i dagordningens innehåll och vid genomförandet av beslut. Bachrach och Baratz²³¹ bygger på resonemanget och menar att makt även utövas när A skapar eller förstärker hinder som gör att frågor som är viktiga för B inte tas upp i diskussionen. Ickebeslutsfattande är alltså också en maktfaktor, som exempelvis sker via förhållning av ärenden. Kommunchefen har en viktig roll i policyprocessen, beskrivs vidare i avsnitt 7.6, och ansvarar för utformningen av kommunstyrelsens dagordning. Det kan uppfattas som rationellt då ärendehantering är omfattande och svår för politikerna att hantera. Det ger dock kommunchefen stora möjligheter att påverka dess innehåll, förhålla och motverka att ärenden förs in på dagordningen, det vill säga hindra att beslut tas. Kommunchefen är dessutom ytterst ansvarig för genomförandet av besluten och tolkar tillsammans med övriga tjänstemän beslutens innehåll och verkställer dem därefter. Kommunchefen kan därmed anses ha makt inom den 2:a dimensionen.

I den tredje dimensionen breddas maktbegreppet ytterligare och beskriver att makt inte bara rör det synliga, utan även mer subtila former av maktutövning som sker indirekt såsom makt över andra människors uppfattningar och intressen. Resultatet visar att kommunchefen har nära kontakt med kommunstyrelsens ordförande. Parterna beskrivs ”testa” frågor på varandra och ”bolla” tankar. Detta kan tolkas vara ett tillfälle där kommunchefen medvetet eller omedvetet kan påverka kommunstyrelsens ordförandes uppfattningar och intressen, vilket innebär att kommunchefen har indirekt makt över politiken. I övrigt beskrivs kommunchefen även ha dagliga kontakter med de övriga ledande politikerna och chefstjänstemännen, så utrymme finns även att indirekt påverka deras uppfattningar och intressen. I den traditionella nämndstrukturen är kontakten med de ledande politikerna uppdelad på flera personer då det finns flera nämnder och förvaltningschefer. Kommunchefen kan alltså tolkas ha makt inom den tredje dimensionen och att denna makt har ökat med BUF-organisationen. Detta är intressant eftersom Lukes menar att makt är som mest effektiv när den är minst märkbar.

Kommunchefens makt kan även tolkas utifrån den fjärde dimensionen som är *makt i en soptunnesituation*. Det syftar till situationer där den rationella beslutsprocessen inte fungerar, det vill säga när det finns flera problemställningar och lösningar som konkurrerar med varandra. Kommunchefens uppgift i denna dimension är att stå för helhetsperspektivet och få

²²⁸ Lukes. (2004).

²²⁹ Christensen m.fl. (2011).

²³⁰ Dahl. (1957).

²³¹ Bachrach & Baratz. (1962).

politikerna att fatta beslut trots intressekonflikter och mängden ansvarsområden. ”Soptunnesituationen” kan tolkas försvårats i BUF-organisationen då frånvaron av verksamhetsnämnder minskat antalet politiker, ökat ansvaret för kommunstyrelsen och tilldelat politikerna fler ansvarsområden än tidigare. Å andra sidan har politikerna och förvaltningen ett tydligare helhetsansvar för kommunen, vilket medför att kommunchefen kan dela sitt ansvar för helhetsperspektivet med kommunstyrelsen och ledningsgruppen.

Den femte dimensionen som berör relationell makt är svår att analysera och uttala sig om då maktrelationerna beskrivs ständigt omskapas och utvecklas, samt innehålla outtalade eller omedvetna strategier och taktiska grepp. Maktutövningen uppstår då i ett socialt samspel och Foucault²³² liknar makten med ett nät av ständigt, spända aktiva relationer. Intressant är dock att relationernas betydelse synliggörs i resultatet när vikten av förtroende mellan kommunchefen och politikerna lyfts fram och att det är oerhört viktig med ett gott samarbete mellan parterna. Den relationella makten finns även i samspelet mellan kommunchefen och kommunstyrelsens ordförande, då de ingår i en så kallad bytesrelation och ömsesidigt påverkar varandra. Maktbalansen dem emellan bör vara jämn eller till fördel för ordförande annars uppstår det svårigheter i arbetet. Det blir exempelvis komplicerat om kommunchefen är stark och ordföranden svag för då finns det risk för tjänstemannastyre. Det är inte heller en bra situation om båda funktionerna är svaga för då stannar arbetet upp. En tolkning är att den relationella makten minskat i betydelse inom förvaltningen i BUF-organisationen, då kommunchefen har ett tydligare mandat och är ”chef för alla cheferna”. Mellan kommunchefen och politikerna kan den dock tolkas vara oförändrad och att det i bägge organisationsformerna pågår en ständig kamp dem emellan om att skaffa sig makt och behålla makt inom både den politiska- och förvaltningssfären.

I den sjätte dimensionen beskrivs makten finnas i de omgivande och institutionella ramarna istället för mellan aktörer. Som högste tjänsteman och ”chef över alla chefer” har kommunchefen stora möjligheter att påverka förvaltningens arbete och de regler, rutiner, vanor och normer som styr. Resultatet visar att kommunchefen kan påverka vilka prioriteringar som görs inom förvaltningen, vilka projekt det ska satsas på och vem som ska göra vad. Kommunchefen kan alltså tolkas ha makt inom den 6:e dimensionen och att makten utökats i BUF-organisationen. Nedan presenteras en tabell som redogör en sammanställning av kommunchefens makt utifrån de sex dimensionerna.

²³² Foucault. (1975).

Tabell 2: Kommunchefens maktdimensioner

Kommunchefens makt	Ja	Nej	Kommentar
Deltagande i beslutsfattandet		X	1:a dimensionen
Påverka dagordningens innehåll	X		2:a dimensionen
Påverka genomförandet av beslut	X		2:a dimensionen
Påverka uppfattningar och intressen	X		3:e dimensionen
Påverka politikerna att fatta beslut ²³³	X		4:e dimensionen
Relationell makt	X		5:e dimensionen
Påverka rutiner och processer	X		6:e dimensionen

I första spalten beskrivs de delar som finns som maktfaktorer i dimensionerna, detta följs av kryss i rutorna ja eller nej, det vill säga om kommunchefen innehar makt att utöva det som nämns i första spalten eller ej. I sista fältet tydliggörs vilken dimension som kommunchefens makt kan relateras till. Slutsatsen som kan dras utifrån analysen är att kommunchefen besitter och utövar makt inom 2:a, 3:e, 4:e och 6:e dimensionen. Kommunchefen kan därmed anses ha stor makt i kommunen. När det gäller den femte dimensionen så bedöms relationell makt finnas mellan kommunchefen och kommunpolitikerna, då dessa är en del i ett socialt samspel där det ständigt pågår maktutövning, men det är svårt att uttala sig om på vilket sätt makten utformas mellan parterna. Kommunchefen deltar inte i 1:a dimensionens politiska beslutsfattande.

7.6 Kommunchefens maktresurser

Kommunchefen har i både den traditionella nämndstrukturen och BUF-organisationen de maktresurser som Hysing och Olsson²³⁴ beskriver att tjänstemän besitter, det vill säga kontinuerlig närvaro, kompetens, erfarenhet samt strategiskt viktiga kontakter och nätverk. Anställningen ger dessutom en maktresurs i form av auktoritativ position, legitimitet och betald arbetstid. Kommunchefen skiljer sig dock från övriga tjänstemän då dess anställning inte är reglerad av lagen om anställningsskydd och därmed kan sägas upp med omedelbar verkan. I både den traditionella nämndstrukturen och BUF-organisationen har funktionen även maktresurserna centralitet, kontroll över kritiska resurser och närhet till exekutiv makt som Högberg²³⁵ definierar. En tolkning är att *kontrollen över kritiska resurser* har förstärkts i BUF-organisationen, då det enbart finns en förvaltning, kommunchefen är ”chef över alla chefer” och enda tjänsteman som arbetar direkt under kommunstyrelsen. Kommunchefen kan därmed anses ha mer kontroll över tjänstemännens information, kunskap och expertis än i den traditionella nämndstrukturen. Kommunstyrelsens utökade ansvar och starkare ställning i kommunen har även påverkat kommunchefens maktposition och *närheten till exekutiv makt* kan därför tolkas blivit en starkare maktresurs i BUF-organisationen.

Kommunchefen makt kan även tolkas utifrån Webers²³⁶ definition att makt bygger på auktoritet och legitimitet. Funktionen har båda beståndsdelarna eftersom funktionen är en formell position i en fast hierarki, innehar mandat att ge ”order” till medarbetare och

²³³ Författarens tolkning.

²³⁴ Hysing & Olsson. (2012).

²³⁵ Högberg. (2007).

²³⁶ Weber. (1983).

anställningen sker utifrån kompetens. Kommunchefens auktoritet kan tolkas ha blivit starkare i BUF-organisationen då anställningsavtalen innehåller tydligare mandat att leda förvaltningen och ansvara för den ekonomiska utvecklingen. Centralt i funktionen är också kunskap som maktresurs, vilket kan tolkas utifrån Foucault²³⁷. Resultatet visar att kunskap är avgörande då en av kommunchefens viktigaste uppgifter anses vara att hen ska vara påläst och insatt i kommunens verksamheter och stämning inom organisationen, samt ha kunskap om politikernas åsikter i olika frågor. Till skillnad från många kommunpolitiker så har kommunchefen dessutom en flerårig akademisk utbildning och erfarenhet av kommunal verksamhet. Ytterligare en faktor som visar kunskapens betydelse är att politikerna är beroende av att kommunchefen, som högste tjänsteman, bidrar med sin expertkunskap och ger dem den information de behöver för att kunna fatta bra beslut.

7.7 Kommunchefens makt i policyprocessen

I både den traditionella nämndstrukturen och BUF-organisationen deltar kommunchefen i kommunens policyprocess. Policyprocessen²³⁸ delas in i fem delar; initiativ och agendasättande, policyformulering, prioritering och beslut, genomförande samt utvärdering och granskning. I den första delen *initiativ och agendasättande* visar resultatet att kommunchefen är delaktig i faser och kan föra upp frågor på dagordningen. Detta möjliggörs bland annat av kommunchefens ständiga närvaro och goda kunskap om verksamheten. Kommunchefen kan även påverka agendasättningen då dess ansvar är att granska och kvalitetssäkra ärendena samt forma dagordningen till kommunstyrelsens sammanträde. Kommunchefen kan då välja om ett ärende ska lyftas på kommande möte eller vid ett senare tillfälle. En tolkning är även att kommunchefen kan lyfta bort ärenden helt och hållet, innan politikerna får kännedom om dem. En handling som kan ske utifrån eget intresse eller utifrån den ”politiska fingertoppskänslan” som innebär att kommunchefen på en generell nivå ska ha kunskap om vad styrande politiker har för ståndpunkt i olika kommunala frågor. Kommunchefens kan alltså anses ha både initiativmakt och dagordningsmakt. Intressant är att kommunstyrelsens ordförande i de båda kommunerna har en oproblematiserad inställning till att kommunchefen kan styra vilka ärenden som ska behandlas av kommunstyrelsen. Utformningen av dagordningen lämnar de till kommunchefen och beskriver sig ha stort förtroende för hans bedömningar. Ur ett maktperspektiv är detta intressant då politikerna menar att kommunchefen inte ska syssla med politik, utan ”bara” genomförandet, samtidigt som de släpper ansvaret för innehållet i dagordningen. En fråga som inte enbart kan klassas som administrativ, utan även handlar om politiska prioriteringar. Å andra sidan är det en uppgift som kan dras tillbaka av politikerna om de inte är tillfredsställda med resultatet.

I policyprocessens andra del *policyformulering* är kommunchefen delaktig, dels genom framtagandet av beslutsunderlag, men främst som granskare av samtliga ärenden och beslutsformuleringar. Kommunchefen kan därmed anses ha formuleringsmakt. I denna process deltar även politikerna och resultatet överensstämmer med Brunsson och Jönssons²³⁹ forskning om politikernas delaktighet i policyprocessen. I den tredje delen *prioriteringar och*

²³⁷ Foucault. (1975).

²³⁸ Hysing & Olsson. (2012).

²³⁹ Brunsson & Jönsson. (1978).

beslut menar Hysing och Olsson att tjänstemännen styr vad som är viktigt och mindre viktigt. I denna del kan kommunchefen tolkas ha prioriteringsmakt eftersom hen styr innehållet i dagordningen till kommunstyrelsens sammanträden. Besluten deltar kommunchefen dock inte i, utan det är politikernas arena. Den fjärde delen i policyprocessen är *genomförandet* och i den fasan har kommunchefen yttersta ansvaret för verkställandet av kommunstyrelsens beslut. I policyprocessen sista del *utvärdering och granskning*, deltar kommunchefen som författare eller som granskare. Sammanfattningsvis visar tabellen att kommunchefen deltar i policyprocessen samtliga delar.

Tabell 3: Kommunchefens deltagande i policyprocessen

Policyprocessen	Ja	Nej
Initiativ och agendasättande	X	
Policyformulering	X	
Prioriteringar och beslut	X	
Genomförande	X	
Utvärdering och granskning	X	

En tolkning utifrån analysen är att kommunchefens makt i policyprocessen är större i en BUF-organisation. I en BUF-organisation är det nämligen kommunstyrelsen som hanterar majoriteten av kommunens ärenden och beslutar i frågor som rör kommunens verksamheter. Det skiljer sig mot den traditionella nämndstrukturen där det finns flera nämnder som delar på ansvaret för kommunens verksamhet. Det har visserligen alltid varit svårt för politikerna att vara lika insatta som tjänstemännen, då politikerna enligt flera forskare²⁴⁰ ansvarar för många frågor och inte har möjlighet att lägga lika mycket tid på ärendena som tjänstemännen. Situationen kan dock tolkas försvårats ytterligare i BUF-organisationen då interna utvärderingar²⁴¹ och tidigare forskning²⁴² visar att antalet ärenden till kommunstyrelsen har ökat markant, vilket anses försämrat politikernas möjlighet att sätta sig in i alla frågor. Kommunchefens delaktighet i policyprocessen kan därmed tolkas ge denne en större maktposition i en BUF-organisation.

²⁴⁰ Hysing & Olsson. (2012); Brunsson & Jönsson. (1978).

²⁴¹ Härryda kommun. (1999).

²⁴² Siverbo & Kastberg. (2008).

8. Slutsatser

Syftet med studien var att bidra till diskussionen om relationen mellan politiker och tjänstemän. Studiens bidrag presenteras i fyra slutsatser. De två inledande slutsatserna relateras till studiens frågeställning: Hur är kommunchefens funktion i en kommun med BUF-organisation? Den första slutsatsen är att kommunchefens funktion i BUF-organisationen på många sätt liknar funktionen i den traditionella nämndstrukturen. Det finns flera ansvarsområden som är oförändrade i BUF-organisationen, exempelvis styrs kommunchefens arbete av kommunfullmäktiges mål och budget, funktionen fungerar som en länk mellan politikerna och förvaltningen, samt samordning är en stor del av arbetsuppgifterna. Andra likheter är att kommunchefen står för helhetsperspektivet i kommunen.

Studiens andra slutsats är att kommunchefens funktion i BUF-organisationen har blivit tydligare gentemot förvaltningen. En förklaring till detta är att det enbart finns *en* förvaltning och att kommunchefen är den enda tjänsteman som arbetar direkt under kommunstyrelsen. Förändringen medför att kommunchefen är ”chef över alla cheferna” och har mandat att leda förvaltningens arbete, istället för att samordna verksamheten som i den traditionella nämndstrukturen. Det går dock inte att bortse från att vissa kommuner som har den traditionella nämndstrukturen också har gjort kommunchef till ”chef över alla chefer”. En annan förklaring till att kommunchefens funktion i BUF-organisationen har blivit tydligare gentemot förvaltningen är hans ansvar för rekryteringen av sektorschefer, det vill säga mandat att välja sina närmaste medarbetare inom förvaltningen. Kommunchefen har således formell makt samt starkare ställning än i den traditionella nämndstrukturen och kan ses röra sig mer mot rollen som verkställande direktör. Intressant är dock att funktionen inte har blivit tydligare i relation till kommunpolitikerna, utan det råder fortfarande en oklar gränsdragning mellan parternas uppgifter. Omorganisationerna har därmed inte blivit ett verktyg för att förtydliga rollerna och klargöra politikerna och tjänstemännens olika ansvarsområden.

Studiens tredje och fjärde slutsats relateras till frågeställningen: Hur påverkade organisationsförändringarna kommunchefens makt i relation till kommunpolitikerna? Den tredje slutsatsen pekar på att organisationsförändringen har påverkat kommunchefens makt i relation till kommunpolitikerna. Kommunchefen i BUF-organisationen har mer makt i policyprocessen än i den traditionella nämndstrukturen. Kommunchefen deltar oberoende på organisationsform i policyprocessens alla faser, det vill säga för upp frågor på dagordningen, granskar och kvalitetssäkrar ärenden samt väljer om ett ärende ska vara med på kommunstyrelsens kommande möte eller vid ett senare tillfälle, alternativt tas bort. Det som har stärkt kommunchefens makt i BUF-organisation är det faktum att kommunstyrelsen hanterar majoriteten av kommunens ärenden och beslutar i frågor som rör kommunens totala verksamhet. Det skiljer sig mot den traditionella nämndstrukturen där det finns flera nämnder som delar på detta ansvar. Detta har inneburit att kommunstyrelsens ärendehantering i en BUF-organisation har ökat markant, vilket har försämrat politikernas möjlighet att sätta sig in i alla frågor som ”läggs på deras bord”. Den stora mängden ärenden medför att kommunchefens ansvar och makt över beredningen, dagordningens innehåll och verkställande av beslut ökat i BUF-organisationen. Det kan dock ses som en rationell beslutsordning och

leder till att politikerna kan koncentrera sig på de ”stora” frågorna i kommunen. Kommunchefens stärkta maktposition i relation till politikerna i BUF-organisationen kan också förstås utifrån de sex maktdimensionerna. Förutom ovan nämnda faktorer innebär det även möjlighet att påverka politikernas uppfattningar och intressen, möjlighet att påverka politikerna att de fattar beslut samt möjlighet att inverka på rutiner och processer. Det beror på att kontakten med de ledande politikerna är centrerad till kommunchefen och antalet politiker har minskat. När det gäller kommunchefens möjlighet att påverka rutiner och processer har den ökat då kommunchefen har legitimitet, auktoritet och kunskap att förändra förvaltningen.

En fjärde slutsats är att organisationsförändringen har påverkat kommunchefens makt i relation till kommunpolitikerna när det gäller funktionens maktresurser. Oberoende av traditionell nämndstruktur eller BUF-organisation har kommunchefen samma maktresurser, såsom kontinuerlig närvaro, erfarenhet samt strategiskt viktiga kontakter och nätverk. Funktionen ger dessutom maktresurser i form av auktoritativ position, legitimitet och kunskap. En skillnad är dock att maktresurserna *kontrollen över kritiska resurser*, det vill säga kontroll över tjänstemännens information, kunskap och expertis, samt *närheten till exekutiv makt* har förstärkts. Det kan förklaras med att det enbart finns en förvaltning, kommunchefen är den enda tjänsteman som arbetar direkt under kommunstyrelsen samt att kommunstyrelsen har utökat ansvar och starkare ställning i kommunen.

Sammanfattningsvis visar slutsatserna att BUF-organisationen har förändrat kommunchefens funktion och makt i relation till kommunpolitikerna. Kommunchefens funktion innehåller visserligen många likheter med kommunchefen i en traditionell nämndstruktur, men resultatet pekar på att positionen har blivit tydligare gentemot förvaltningen. Funktionen har däremot inte förtydligats gentemot politikerna. När det gäller kommunchefen makt visar studien att den har ökat i BUF-organisationen.

Kommunchefen funktion och makt har alltså förändrats med BUF-organisationen och eftersom hen befinner sig i skärningspunkten mellan politiken och förvaltningen, påverkar detta även relationen mellan politikerna och tjänstemännen. Mitt bidrag till diskussionen om relationen mellan parterna är att peka på att organisationsstruktur har betydelse för rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän, men att BUF-organisationen inte lyckas klargöra parternas olika ansvarsområden. Detta visar återigen att relationen mellan rollerna är komplex och svårhanterbar. Byte av organisationsform har dock lett till att den högste tjänstemannens funktion blivit tydligare gentemot förvaltningen. BUF-organisationen har därmed förtydligat rollfördelningen bland tjänstemännen. Studien bidrar även med kunskap om att kommunchefens makt har ökat i BUF-organisationen. En utökad makt som kan tolkas ske på bekostnad av politikernas makt. Ur ett demokratiperspektiv är detta problematiskt. Det är svårt för medborgarna att utläsa vem som har ansvaret när politikerna delegerar till kommunchefen som är tjänsteman. En tjänsteman är inte vald av folket, vilket medför att det inte är möjligt för medborgarna att avsätta hen vid missnöje. Detta visar att det fortfarande finns mycket att arbeta med när det gäller relationen mellan politiker och tjänstemän. Det är

därför viktigt att kommunerna fortsätter sitt arbete med att utveckla och förtydliga rollfördelningen.

Slutligen väcker studiens slutsatser nya frågeställningar kring BUF-organisationen. En intressant forskningsfråga är vilken betydelse kommunpolitikernas partitillhörighet har för kommunchefens makt och ställning i kommunen. En annan tänkbar frågeställning är att utifrån ett demokratiperspektiv studera kommunchefens makt i relation till kommunpolitikerna. Ytterligare ett problemområde som är värt att studera är sektorschefens funktion i BUF-organisationen.

Referenslista

Alvesson, M & Sandberg, J. (2011). Generating research questions through problematization. *Academy of Management Review*, 36, pp 247-271.

Alvesson, Mats & Sköldberg, Kaj. (1994). *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur AB.

Bachrach, Peter & Baratz, Morton S. (1962). The two faces of power. *American Political Science Review*, 56 (4), pp 947-952.

Bergström, Göran & Boréus, Kristina. (2012). *Textens mening och makt*. Lund: Studentlitteratur AB.

Blom, Agneta. (1994). *Kommunalt chefskap – en studie om ansvar, ledarskap och demokrati*. Lund: Dialogos.

Brunsson, Nils & Jönsson, Sten. (1978). *Beslut och handling. Om politikens inflytande på politiken*. Stockholm: Liber förlag.

Bryman, Alan. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Stockholm: Liber AB.

Börjesson, Mats & Rehn, Alf. (2009). *Makt*. Stockholm: Liber.

Christensen, Søren; Daugaard Jensen, Poul Erik & Lindkvist, Lars. (2011). *Makt, beslut, ledarskap. Märkbar och obemärkt makt*. Stockholm: SNS Förlag.

Cohen, Louis & Manion, Lawrence. (1994). *Research Methods in Education*. Fourth edition. London: Routledge.

Cregård, Anna & Solli, Rolf. (2012). *En spekulativ ledningsform i kommuner*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

Cregård, Anna & Solli, Rolf. (2011). *Kommundirektörsrollens utveckling – en longitudinell studie*. (KFi-rapport nr. 114). Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.

Dahl, Robert A. (1957). The Concept of Power. *Behavioral Science*, 2 (3), pp 201-215.

Eriksson, Anna. (2013, januari). Rena chefskarusellen. *Dagens samhälle*, 3. Hämtad 2013-04-09 från <http://www.dagenssamhalle.se/nyhet/rena-chefskarusellen-4464>.

Engelstad, Fredrik. (2006). *Vad är makt?* Stockholm: Natur och kultur.

Esaiasson, Peter; Gilljam, Mikael; Henrik Oscarsson & Wängnerud, Lena. (2007). *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Nordstedts Juridik AB.

Esaiasson, Peter; Gilljam, Mikael; Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena. (2012). *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Nordstedts Juridik AB.

Foucault, Michael. (1975/2003). *Övervakning och straff*. Lund: Arkiv förlag.

French, John & Raven, Betram. (1959). The bases of social power. I Dorwin Cartwright (Red.), *Studies in social power*. Ann Arbor: The University of Michigan.

Gaventa, John. (1987). Makt och deltagande. I Olof Petersson (Red.), *Maktbegreppet*. Stockholm: Carlssons bokförlag.

Hjerm, Mikael & Lindgren, Simon. (2010). *Introduktion till samhällsvetenskaplig analys*. Malmö: Gleerups Utbildning AB.

Holme, Idar Magne & Krohn Solvang, Bernt. (1997). *Forskningsmetodik. Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur.

Hysing, Erik & Olsson, Jan. (2012). *Tjänstemän i politiken*. Lund: Studentlitteratur AB.

Högberg, Örjan. (2002). *Kommunchefers tidsanvändning – en studie om kommunchefers funktioner och roller*. (Licentiatuppsats). Linköping: Filosofiska fakulteten, Linköpings universitet.

Högberg, Örjan. (2007). *Maktlösa makthavare – en studie om kommunalt chefskap*. (Doktorsavhandling). Linköping: Institutionen för Ekonomisk och industriell utveckling, Linköpings universitet.

Johannessen, Esbjörn & Tufte, Per Arne. (2003). *Introduktion till samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber AB.

Jonsson, Leif. (2009). *Kommunchefer blir till*. Nora: Nya doxa.

Jonsson, Leif & Arnell, Sven-Inge. (2006). *Att organisera kommuners ledning! Att förena svårförenliga institutioner!* Nora: Nya Doxa.

Jonsson, Leif; Gustavsson, Peter; Arnell, Sven-Inge; Högberg, Örjan & Jonsson, Robert. (2002). *Kommunchefernas chefskap – ett lokalt präglat chefskap i politisk miljö*. Nora: Nya Doxa.

Karlsson, David; Rommel, Olof & Svensson, Johan. (2009). *Alternativa politiska organisationer. En studie om kommuner som avskaffar sina facknämnder och inrättar fullmäktigeberedningar och styrelseutskott*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

Kvale, Steinar. (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur AB.

Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend. (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.

- Källström, Anders & Solli, Rolf. (1997). *Med takt och taktik. Om den ekonomiska krisen, våra kommuner och det kommunala ledarskapet*. Göteborg: BAS.
- Lukes, Steven. (2004). *Maktens ansikten*. Göteborg: Daidalos AB.
- Lundquist, Lennart. (1993). *Ämbetsman eller direktör? Förvaltningschefens roll i demokratin*. Stockholm: Nordstedts juridik.
- Merriam, B. Sharan. (1994). *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.
- Montin, Stig. (2007). *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.
- Montin, Stig. (2012). *Politik och förvaltning i förändring*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Parsons, Talcott. (1986). Power and the Social System. I Steven Lukes (Red.), *Power*. New York: New York University Press.
- Patton, Michael Quinn. (2002). *Qualitative Research & Evaluation Methods. 3 Edition*. California: Sage Publications Inc.
- Premfors, Rune; Ehn, Peter; Haldén, Eva & Sundström, Göran. (2009). *Demokrati och byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Ridder, Hans-Gerd; Hoon, Christina & McCandless Baluch, Alina. (2012). Entering a Dialogue: Positioning Case Study Findings towards Theory. *British Journal of Management*, doi: 10.1111/1467-8551.12000, pp 1-15.
- SFS 1991:900. *Kommunallagen*.
- SFS 1982:80. *Lagen om anställningsskydd*.
- Siverbo, Sven. (2007). *Kommunsektorns organisering, styrning och ledning – en enkätstudie av kommuncheferna i Sveriges kommuner*. (U-rapport nr 76). Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- Siverbo, Sven. (2008). Moderna politiska organisationer och S-kurvan. I Björn Brorström & Pierre Donatella (Red.), *Kapacitet att möta förändrade förutsättningar? På väg in i krisen*. (ROS-rapport nr 4). Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- Siverbo, Sven. (2009). *Moderna politiska organisationer II – erfarenheter av att arbeta med beredningar och utan facknämnder*. (KFi-rapport nr. 101). Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- Siverbo, Sven & Kastberg, Gustaf. (2008). *Ett år med ny politisk organisation*. (U-rapport nr 81.) Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- Siverbo, Sven; Kastberg, Gustaf; Nilsson, Viveka & Revenshorts, Elisabeth. (2006). *Moderna politiska organisationer. Om förändringarna i Götene, Kungälv och Lerum*. (KFi-rapport nr 83). Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.

Solli, Rolf & Cregård, Anna. (2008). Det är svårt att dansa tango – om kommundirektörrollens innehåll och betydelse. *Kommunal ekonomi och politik*, volym 12 (3), s 31-55.

Solli, Rolf & Källström, Anders. (1995). *Kommundirektören – en studie av kommunens högste tjänsteman*. (CEFOS arbetsrapport nr 8) Göteborg: Göteborgs universitet.

SOU 1990: 44. *Demokrati och makt i Sverige*. Stockholm: Allmänna förlaget.

Statistiska centralbyrån. (2013). *Befolkningsmängd från första halvåret 2012*. Hämtad 2013-03-05 från http://www.scb.se/Pages/TableAndChart___244147.aspx

Statistiska centralbyrån. (2013). *Kommunfakta Härryda 2012*. Hämtad 2013-03-12 från https://www.h5.scb.se/kommunfakta/k_frame.htm.

Starrin, Bengt & Svensson, Per-Gunnar. (1994). *Kvalitativ metod och vetenskapsteori*. Lund: Studentlitteratur.

Sveriges kommuner och landsting. (2009). *Ledningsarenor för effektiv styrning i kommuner och landsting*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

Sveriges kommuner och landsting. (2013). *Kommungruppsindelning*. Hämtad 2013-03-05 från https://www.skl.se/kommuner_och_landsting/om_kommuner/kommungruppsindelning

Sveriges kommuner och landsting. (2012). *Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

Tellis, Winston. (1997). Introduction to Case Study. *The Qualitative Report*, 3 (2). Hämtad 2013-03-15 från <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR3-2/tellis1.html>

Tengblad, Stefan. (2000). *Verkställande direktörer i arbete*. (GRI-rapport 2000:11). Göteborg: Gothenburg Research Institute. Göteborgs universitet.

Thurén, Torsten. (2005). *Källkritik*. Stockholm: Liber AB

Trost, Jan.(2010). *Kvalitativa intervjuer*. Lund: Studentlitteratur AB.

Vetenskapsrådet. (2013). *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Hämtad 2013-03-13 från <http://www.codex.vr.se/texts/HSFR.pdf>

Weber, Max. (1983). *Ekonomi och samhälle. Förståendesociologins grunder 1*. Lund: Argos.

Weber, Max. (1987). *Ekonomi och samhälle. Förståendesociologins grunder 3*. Lund: Argos.

Yin, K. Robert. (2006). *Fallstudier: design och genomförande*. Malmö: Liber AB.

Härryda kommun

Härryda kommun. (1994). *Uppdragshandling för kommundirektörstjänsten*. Daterat 1994-05-02.

Härryda kommun. (1997). *Rapport med förslag till ny politisk organisation*. Dnr 1997.137/00

Härryda kommun. (1997). *Sammanträdesprotokoll från kommunfullmäktige 1997-10-20*. Dnr 1997.137/001.

Härryda kommun. (1998). *Förslag till förvaltningsorganisation från 1999-01-01*. Dnr 1998.100/001.

Härryda kommun. (1999). *Utvärdering av den politiska organisationen*. Dnr 1999.674/001.

Härryda kommun. (2001). *Utvärdering av den nya politiska organisationen*. Dnr 2001.697/001.

Härryda kommun. (2005). *Demokratiberedningens förslag på förändringar i kommunfullmäktiges politiska arbetssätt*. Dnr 2005.453/101.

Härryda kommun. (2007). *Motion till Härryda kommunfullmäktige. Utvärdering av den politiska organisationen*. Dnr 2007.540/008.

Härryda kommun. (2009). *Anställningsavtal kommundirektör*. Daterat 2009-03-17.

Härryda kommun. (2009). *Rapport från demokratiberedningen*. Dnr 2008.697/001.

Härryda kommun. (2013). *Ledningsgrupp*. Hämtad 2013-03-12 från <http://www.harryda.se/kommunochpolitik/kommunensorganisation/forvaltning/ledningsgrupp.4.495f377d12fde1a72be800036628.html>

Härryda kommun. (2013). *Så fungerar Härryda kommun*. Hämtad 2013-03-12 från <http://www.harryda.se/kommunochpolitik/kommunensorganisation/safungerarharrydakommun.4.495f377d12fde1a72be800030886.html>

Härryda kommun. (2013). *Partier och mandatfördelning*. Hämtad 2013-03-05 från <http://www.harryda.se/kommunochpolitik/kommunensorganisation/partierochmandatfordelning.4.495f377d12fde1a72be800036571.html>

Kungälv kommun

Kungälv kommun. (2000). *Anställningsavtal kommunchef*. Daterat 2000-12-08

Kungälv kommun. (2005). *Politisk organisation i förändring (POF)*. Daterat 2005-08-16.

Kungälv kommun. (2006). *Sammanträdesprotokoll från kommunfullmäktige 2006-10-09*

Kungälv kommun. (2006). *Delrapport 5.1. Arbetsbeskrivning för kommunalråd och oppositionsråd*. Daterat 2006-09-15.

Kungälvs kommun. (2010). *Uppdragsbeskrivning – kommunchef*. Daterat 2010-12-10.

Kungälvs kommun. (2011). *Anställningsavtal kommunchef*. Daterat 2011-01-11.

Kungälvs kommun. (2013). *Valresultat och mandatfördelning*. Hämtad 2013-03-05 från http://kungalv.se/Kommun-och-Politik/Kommunfakta/Valresultat_Mandatfordelning/

Kungälv kommun. (2013). *Befolkningsstatistik*. Hämtad 2013-03-13 från http://www.kungalv.se/Kommun-och-Politik/Kommunfakta/Statistik_befolkning/Befolkningsstatistik_forsamlingarna/

Personliga kontakter

Anna Lindström, Sveriges kommuner och landsting.

Bilaga 1: Intervjuguide HÄRRYDA

Inledning

1. Hur länge har du arbetat/varit kommunalråd i kommunen?

Inför omorganisationen

I utredningarna inför beslutet om organisationsförändringar stod det att rollerna var oklara mellan tjänstemännen och politikerna.

2. På vilket sätt var det oklar rollfördelning?
3. Kan du ge exempel på oklarheter?
4. För vem var de oklara?
5. Har organisationsförändringarna gjort att rollerna är tydligare? För vem?
6. Har rollerna satt sig?

Kommunchefens roll

7. Hur skulle du beskriva kommunchefens roll?
 - a. Arbetsuppgifter? Viktigaste?
8. Är kommunchefens roll tydlig?
 - a. Finns det en arbetsbeskrivning? Om inte: vem styr hennes arbetsuppgifter?
 - b. Har rollen som kommunchef blivit tydligare med den nya organisationen?
På vilket sätt? Nej: Hur kommer det sig?
9. Tycker du att rollen som kommunchef förändrats med den nya organisationen?

Kommunchefens arbetsuppgifter

10. När man beskriver kommunchefens arbete delar man in det i fyra sammanhang: det politiska, förvaltnings, kommunvisa och kommunövergripande och egna sammanhang.
 - a. Inom vilka sammanhang skulle du uppskatta att KC lägger mest arbetstid?
 - b. Har det förändrats med den nya organisationen?
Finns det något område som hon inte längre har tid med eller har mer insyn i?
Vet inte: hur tror du att det är i jämförelse med andra kommuner med traditionell nämndstruktur
11. Vilka personer/positioner arbetar kommunchefens mest med?

Relationen mellan KC och politikerna

12. Beskriv KC samarbete med politikerna i kommunstyrelsen
 - a. Hur ofta har ni/de kontakt? På vilket sätt?
13. Beskriv ett vanligt möte med KS ordf/KC
 - a. Vem bestämmer innehållet på mötena?
 - b. Vem för anteckningar?
 - c. Hur fattar ni beslut?
 - d. Hur följs besluten upp?
14. Har samarbetet förändrats med den nya organisationen?
 - a. På vilket sätt? Nej: hur kommer det sig?
15. Är rollfördelningen mellan politikerna och KC tydlig?
 - a. På vilket sätt? Nej: hur kommer det sig?

Makt

16. Beskriv KC deltagande i ärendeprocessen till KS
 - a. Välj ett exempel att utgå ifrån
(initiativmakt, formuleringsmakt, prioriteringsmakt, makt över genomförandet och utvärderingen)
17. Vad kan en KC påverka i ärendeprocessen?
 - a. Kan en KC påverka vilka ärenden som lyfts på dagordningen?
 - b. Kan KC hindra att ärenden lyfts?
 - c. Har det ändrats med den nya organisationen?
18. Hur agerar KC om hon vill påverka?
19. Hur skulle du definiera makt?
20. Hur skulle du beskriva en kommunchefs maktposition?
21. Vilken modell ger mest "svängrum" till kommunchefen?

Övrigt

Är det något som du vill berätta som du inte fått någon fråga om?
Är det okej om jag här av mig igen om jag kommer på något?

Bilaga 2: Intervjuguide Kungälv

Inledning

1. Hur länge har du arbetat/varit kommunalråd i kommunen?
2. KC beskrivs som ny i underlagen till organisationsförändringarna. Hur länge har ni haft KC?
 - a. Hur var kommunen organiserad innan?

Inför omorganisationen

I utredningarna inför beslutet om organisationsförändringar stod det fanns oklara beslutsvägar och otydlig ansvarsfördelning.

3. På vilket sätt var det oklara beslutsvägar? Otydlig ansvarsfördelning?
 - a. Kan du ge exempel?
4. För vem var de oklart?
5. Har organisationsförändringarna gjort att blivit tydligare gällande beslutsvägar och ansvarsfördelning?
6. Har rollerna satt sig?

I underlaget var målet även att renodla ett professionellt ansvar för den professionella förvaltningen. Ville bli motverka ministerstyre.

7. Kan jag tolka detta som ett resultat av att det var en ny KC?
8. Hur var det innan?
9. Har organisationsförändringarna lett till ett professionellt ansvar?

Kommunchefens roll

10. Hur skulle du beskriva kommunchefens roll?
 - a. Arbetsuppgifter? Viktigaste?
11. Är kommunchefens roll tydlig?
 - a. Finns det en arbetsbeskrivning? Om inte: vem styr hennes arbetsuppgifter?
 - b. Har rollen som kommunchef blivit tydligare med den nya organisationen?
På vilket sätt? Nej: Hur kommer det sig?
12. Tycker du att rollen som kommunchef förändrats med den nya organisationen?

Kommunchefens arbetsuppgifter

13. När man beskriver kommunchefens arbete delar man in det i fyra sammanhang: det politiska, förvaltnings, kommunvisa och kommunövergripande och egna sammanhang.
 - a. Inom vilka sammanhang skulle du uppskatta att KC lägger mest arbetstid?
 - b. Har det förändrats med den nya organisationen?
Finns det något område som hon inte längre har tid med eller har mer insyn i?
Vet inte: hur tror du att det är i jämförelse med andra kommuner med traditionell nämndstruktur
14. Vilka personer/positioner arbetar kommunchefens mest med?

Relationen mellan KC och politikerna

15. Beskriv KC samarbete med politikerna i kommunstyrelsen

- a. Hur ofta har ni/de kontakt? På vilket sätt?
- 16. Beskriv ett vanligt möte med KS ordf/KC
 - a. Vem bestämmer innehållet på mötena?
 - b. Vem för anteckningar?
 - c. Hur fattar ni beslut?
 - d. Hur följs besluten upp?
- 17. Har samarbetet förändrats med den nya organisationen?
 - a. På vilket sätt? Nej: hur kommer det sig?
- 18. Är rollfördelningen mellan politikerna och KC tydlig?
 - a. På vilket sätt? Nej: hur kommer det sig?

Makt

- 19. Beskriv KC deltagande i ärendeprocessen till KS
 - a. Välj ett exempel att utgå ifrån
(initiativmakt, formuleringsmakt, prioriteringsmakt, makt över genomförandet och utvärderingen)
- 20. Vad kan en KC påverka i ärendeprocessen?
 - a. Kan en KC påverka vilka ärenden som lyfts på dagordningen?
 - b. Kan KC hindra att ärenden lyfts?
 - c. Har det ändrats med den nya organisationen?
- 21. Hur agerar KC om hon vill påverka?
- 22. Hur skulle du definiera makt?
- 23. Hur skulle du beskriva en kommunchefs maktposition?
- 24. Vilken modell ger mest "svängrum" till kommunchefen?

Övrigt

Är det något som du vill berätta som du inte fått någon fråga om?
Är det okej om jag här av mig igen om jag kommer på något?